

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE TAŞRA İDARESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN
FATİH TOLGA

DANIŞMAN
PROF. DR. BAYRAM COŞKUN

TEMMUZ, 2018
MUĞLA

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE TAŞRA İDARESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN
FATİH TOLGA

DANIŞMAN
POR. DR. BAYRAM COŞKUN

TEMMUZ, 2018
MUĞLA

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE TAŞRA İDARESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

FATİH TOLGA

Sosyal Bilimler Enstitüsünde
Tezli Yüksek Lisans
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih: 01.08.2018

Tezin Sözlü Savunma Tarihi: 06.07.2018

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Bayram COŞKUN

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Bünyamin BEZCİ

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Mehmet MARANGOZ

TEMMUZ, 2018

MUĞLA

TUTANAK

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 13/06/2018 tarih ve 842/2 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 24/6 maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı **Tezli Yüksek Lisans Programı** öğrencisi **Fatih Tolga'nın** "**Türkiye'de Taşra İdaresinin Tarihsel Gelişimi**" adlı tezini incelemiş ve aday 06/07/2018 tarihinde saat 16:00 da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 70 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin **kabul** edildiğine oy birliği ile karar verildi.



Tez Danışmanı

Prof. Dr. Bayram COŞKUN



Üye

Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK



Üye

Doç. Dr. Bünyamin BEZCİ

YEMİN

Yüksek Lisans/Doktora tezi olarak sunduğum “**Türkiye’de Taşra İdaresinin Tarihsel Gelişimi**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

01.08.2018

Fatih Tolga

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Soyadı : Tolga

Adı : Fatih

Referans No: 10205345

TEZİN ADI

Türkçe : Türkiye'de Taşra İdaresinin Tarihsel Gelişimi

Y. Dil : The Historical Development of Provincial Organization in Turkey

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

Doktora

Sanatta

Yeterlilik



TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : T.C. MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ

Fakülte : İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ

Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Diğer Kuruluşlar :

Tarih : 01.08.2018

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : COŞKUN, Bayram

Ünvanı : Prof. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : TÜRKÇE

TEZİN SAYFA SAYISI:

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Osmanlı Taşra Sistemi
2. Cumhuriyet Dönemi Taşra Sistemi
3. Neoliberal Dönemin Taşra Sistemine Etkileri

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELEER:

1. Taşra İdaresi
2. Mülki İdare
3. Yeni Sağ
4. Yerelleşme

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız.

1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum

2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir

3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezim tamammın fotokopisi alınabilir

Yazarın İmzası :

Tarih : 01/08/2018

TÜRKİYE'DE TAŞRA İDARESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

ÖZET

İnsan toplulukları tarafından oluşturulan, siyasal ve örgütsel sistemin bir araya gelmesiyle meydana gelen devlet coğrafi bir alan üzerinde örgütlenmiştir. Devletin coğrafi düzlemdeki egemenlik gücünün uygulanması merkezdeki ve taşradaki temsilcileri aracılığıyla yerine getirilir. Mülki idare sistemi olarak nitelenen bu olgu çağlar boyunca ülkelerin benimsemiş oldukları ve siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel faktörlerin etkisiyle şekillenen yönetsel sistemlere göre varlığını sürdürmüştür.

Türkiye'deki mülki idare bölümlenmesinin bir parçası olan taşra teşkilatı Osmanlı Devleti'nden miras alınarak günümüze kadar ulaşmıştır. Tanzimat döneminden bu yana merkezîyetçilik ve yerellik tartışmaları ile birlikte merkezi yönetimin taşradaki teşkilatlanması gelişme göstermiştir. Buna ek olarak mülki kademelenmede de niceliksel değişimler gözlemlenmiştir. Çalışmanın amacı merkezi idarenin taşra örgütlenmesindeki değişim ve dönüşümü nitelik ve nicelik olarak kronolojik bir şekilde açıklamaya çalışmaktır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmakta olup birinci bölümde Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatının yapısı ana hatlarıyla açıklanmış ve klasik dönemden başlayarak imparatorluğun yıkılmasına kadar geçen dönemde taşra sisteminin değişimine değinilmiştir. İkinci bölümde ise cumhuriyet dönemindeki il, ilçe ve bucak yönetim kademelerinin nasıl bir değişim izlediği ve bu değişimin yasal düzenlemelerdeki yansıması anlatılmıştır. Son bölümde ise 1980 sonrası kamu yönetimi anlayışındaki değişim bağlamında mülki idarenin sorunları tartışılarak yapısal ve işlevsel değişimler ortaya konulmuş ve mülki idare sistemindeki değişimin belirleyicisi olan Yeni Sağ politikaları ve yerel yönetim reformlarının sisteme olan etkileri tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Taşra İdaresi, Mülki idare, Yeni Sağ, Yerelleşme.

THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF PROVINCIAL ORGANIZATION IN TURKEY

ABSTRACT

The state is organized on a geographical area which formed by human societies and organized by a combination of the political and organizational system. The implementation of the sovereignty power of the state in the geographical plane is carried out through representatives in the central and provinces, This fact, which is defined as a sytem of territorial administration, has continued throughout the ages according to the administrative systems that the countries adopted and influenced by political, social, economic, cultural factors.

Provincial system called territorial administration in our country was inherited from the Ottoman Empire and reached to the present day. Generally, the Turkish provincial system has developed on the axis of centralization and localism debates. In addition, quantitative changes has also been observed in the territorial divisions. The aim of the study is to try to explain in chronological order the change ang transformation of the provincial organization of the central government in quality and quantity.

There is three chapter in this study. In the first chapter, it has explained structer of Ottoman provincial system and has been mantioned change of provincial system from the classical period until tne demise of the empire. In the second chapter, it is explained how the changes of the provincial, district and sub-provincial administrations and the reflection of this change in legal regulations during the republic period. In the last chapter, in the context of the change in the public administraiton understanding after 1980, structural and functional changes have been put forward by discussing the problems of the territorial administration and the New Right politics and local government reforms, the determinants of change in the sytem of territorial administration, have been discussed.

Keywords: Provincial Administration, Territorial Administration, New Right, Localization.

ÖN SÖZ

Kamu yönetimi alanında yapılan akademik çalışmalar içerisinde mülki idare sistemi özel bir alan olarak değerlendirilmektedir. Bu alandaki çalışmalar güncelliğini korumakta, yasal düzenlemeler ve yönetimde reform adı altında sürekli bir değişimi içinde barındırmaktadır. 1980’li yıllara kadar mülki idarede, idari merkeziyetçiliğin egemen olduğu bürokratik anlayış bulunmaktaydı. Bu tarihten sonra Yeni Sağ politikalarıyla Türk bürokrasisi yönetim, yerindenlik, regülasyon gibi yeni yönetim anlayışının getirdiği kavramlarla tanışmıştır. Özellikle 2000’li yıllarda yaşanan toplumsal ve siyasal değişimin devlet yönetiminde de kendini göstermesi mülki idare sisteminin de araştırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Bu çalışmada Türk taşra sistemindeki yapısal ve işlevsel değişimler dönemsel olarak incelenmiş ve konuyla ilgili kitaplar, dergiler, mevzuat taraması yapılarak mülki idare sisteminde değişimin yönü ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda mülki idare sisteminde 21. yüzyılla birlikte hızlı bir değişim olduğu tespit edilmiştir. Değişimin yönünün ise yerel yönetimlerin idari özerkliğinin artırılması ve mülki idarenin de geleneksel bürokratik yapısından uzaklaştığı tespit edilmiştir.

Bu tezin hazırlanması aşamasında beni bu konuya yönlendirerek bu alanda derin bilgi eksikliğimin farkına varmamı sağlayan ve bu eksikliğin giderilmesinde engin akademik bilgi birikimini paylaşarak yardımlarını esirgemeyen sayın Prof. Dr. Bayram Coşkun’a teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca bu süreçte maddi ve manevi yardımlarını hiçbir zaman esirgemeyen değerli aileme minnetlerimi sunarım.

Fatih Tolga

06/07/2018

Muğla

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	I
İÇİNDEKİLER	II
TABLolar DİZİNİ	V
KISALTMALAR LİSTESİ.....	VI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI DÖNEMİ TAŞRA TEŞKİLATININ ANA HATLARI

1.1. Osmanlı Taşra Teşkilatını Şekillendiren Unsurlar	5
1.1.1. Osmanlı taşra yönetiminin örgütlenmesi ve merkeziyetçi yapı.....	5
1.1.2. Tımar sistemi	8
1.1.3. Merkez ve eyaletin idari ilişkisi.....	13
1.1.3.1. Salyaneli eyaletler	16
1.1.3.2. Salyanesiz eyaletler	16
1.1.3.3. İmtiyazlı eyaletler	17
1.1.4. Merkez ve sancak idaresi	17
1.1.5. Merkez ve kaza idaresi	20
1.2. XIX. Yüzyılda Osmanlı Taşra Teşkilat Yapılanması	22
1.2.1. Yeni taşra düzeni	23
1.2.1.1. Vilayet umumi meclisleri	29
1.2.1.2. Vilayet idare meclisleri	30
1.2.2. Liva (Sancak) yönetimi.....	32
1.2.3. Nahiye yönetimi.....	33
1.3. Tanzimat Dönemi Taşrada Özel Statülü Örgütlenmeler	34
1.3.1. Cebel-i Lübnan vilayeti	34

1.3.2.	Tuna vilayeti	35
1.4.	Meşrutiyet Dönemi Taşra Teşkilatı.....	36
1.4.1.	1876 Kanunu Esasi'nin vilayet idaresi ile ilgili hükümleri	37
1.4.2.	1913 İdare-yi umumiye-i vilayet kanunu.....	37
1.4.3.	Kaybedilen vilayet ve kazalar.....	39

İKİNCİ BÖLÜM

1921 - 1980 DÖNEMİ TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE TEŞKİLATININ DÖNÜŞÜMÜ

2.1.	1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na Göre Taşra Yönetimi.....	41
2.2.	Cumhuriyetin Kuruluşu Sürecinde Taşra Yönetiminin Gelişimi.....	43
2.2.1.	Müstakil liva – mülhak liva sorunu	43
2.2.2.	1924 Anayasası'nda taşra yönetimi.....	45
2.2.3.	Teşkilat-ı Mülkiye Yasası	47
2.2.4.	1929 Vilayet İdaresi Kanunu.....	48
2.2.5.	Umumi müfettişlikler	51
2.2.6.	İl sayılarının azaltılması	54
2.2.7.	İlçe ve bucakların durumu	56
2.3.	1945 Sonrası Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Hakkındaki Gelişmeler	59
2.3.1.	5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun çıkarılması	59
2.3.2.	1961 Anayasası'nda taşra yönetimi.....	63
2.3.3.	İl yönetimi ve il idare kurulları.....	64
2.3.4.	İlçe yönetimi ve ilçe idare kurulları.....	66
2.3.5.	Bucak yönetimi.....	68
2.4.	Raporlar ve Kalkınma Planlarında Taşra Teşkilatı	70
2.4.1.	MEHTAP Raporu.....	70

2.4.2. Kalkınma planlarında taşra teşkilatı	71
---	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESEL DÜNYAYLA BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE MÜLKİ İDARENİN DEĞİŞİMİ VE DÖNÜŞÜMÜ

3.1. Mülki İdarede Zihin Değişiminin Başlaması	76
3.1.1. Değişimin Yönü ve Nedenleri	78
3.1.1.1. Yeni Sağ politikalar ve mülki idareye etkileri	79
3.1.1.2. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı	83
3.1.1.3. Yönetişim.....	85
3.1.2. Merkeziyetçiliğin yerine yerelleşme	90
3.1.2.1. Yerelleşme	90
3.1.2.2. Yerelleşmenin mülki idareye etkileri.....	92
3.1.3. İl yönetimine alternatif olarak bölge valiliği	99
3.2. Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmaları.....	102
3.2.1. Bölgesel kuruluşların konumu.....	102
3.2.2. İl ve ilçe yönetimine ilişkin yeniden düzenleme önerileri.....	105
3.3. 1980 Sonrası Mülki İdarenin Niceliksel Dönüşümü.....	107
3.4. Mülki İdare Yapılanmasında Sorun Alanları	112
3.4.1. KAYA raporunda belirtilen sorunlar.....	112
3.4.2. İl genel yönetimi il özel yönetimi tartışmaları	114
3.4.3. Kentsel ölçeğin büyümesinin il ve ilçe yönetimine etkisi	118
3.4.4. Yeni gelişmelerin il ve ilçe yönetimine olan etkisinin değerlendirilmesi ..	121
SONUÇ	126
KAYNAKÇA.....	130

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1.1. Osmanlı Devleti'nin 1876 tarihli mülki taksimatı	26
Tablo 3.1. Yıllar itibariyle mülki idare taksimatı	111



KISALTMALAR LİSTESİ

Kısaltmalar	Açıklama
AB	Avrupa Birliği
ABYKP	Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
BBYKP	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BBYP	Beşinci Beş Yıllık Plan
DBYKP	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
HABİTAT	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı
IMF	International Monetary Fund
İBYKP	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KHGM	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	Organisation for Economic Co- Operation and Development
OHAL	Olağanüstü Hal
RG	Resmi Gazete
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SBYKP	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
TEKEL	Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TİD	Türk İdareciler Derneği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

TTK

Türk Tarih Kurumu

ÜBYKP

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

YİKOB

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı

YKY

Yeni Kamu Yönetimi



GİRİŞ

Modernleşmenin bir ürünü olan ulus-devletler, örgüt olarak tanımlanmış en büyük kamu tüzel kişiliğine sahip olan siyasi yönetsel yapılardır. Devletin öncelikli amacı kamu gücüne dayanarak kamu görevi ve kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Devletin devamlı surette işleyişini sağlayan o devletin başkent örgütlenmesi, taşra teşkilatı ve yerel yönetimleridir. Taşra teşkilatı ilk olarak coğrafi bir tanımlama içerse de işlevsel anlamda merkezi yönetimin ulusal düzeyde sunması gereken kamu hizmetlerinin vatandaşlara yerelde ulaştırılmasında önemli bir role sahiptir.

Ülkemizde taşra teşkilatı denildiğinde ilk olarak il ve ilçe yönetimleriyle, 2014 yılında kaldırılana kadar bucak yönetimleri ve son dönemde özellikle Bakanlık bağlı kuruluşlarının örgütlenmelerinde yer alan bölge yönetimleri akla gelmektedir. Aslında taşra teşkilatı merkezi yönetimin ülke coğrafyasının en uzak noktasına kadar denetim ve kontrolü sağlayan en önemli bir yönetsel araçtır. Bu aracın teorik kavramsal temelini ise merkezden yönetim/merkeziyetçilik kavramı oluşturur. Merkeziyetçilik, ülkemizde son zamanlarda tartışılan bir kavramdır. Bu tartışmaların bir tarafı özerkliği güçlendirilmiş ve idari vesayet denetimi kısıtlanmış bir yerel yönetim biriminin var olması gerektiğini savunmakta, diğer tarafı ise merkezi iktidarın ajanı görevi gören il ve ilçe teşkilatlarının kamu politikaları oluşumunda daha etkin olması gerektiğini savunmaktadır.

Bu tartışmalara gelene kadar idarenin yönetim yapısı geçmişten günümüze yapısal ve işlevsel anlamda birçok değişikliğe uğramıştır. Tarihsel temelde devletin merkez ve taşrada örgütlenmesinin dönüşümü, Batılılaşma yolunda Osmanlıdan devralınan ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla devam eden, bir süreçte şekillenmiştir. Osmanlıda 19. yüzyılın ilk yarısında başlayan merkezi otoritenin güçlendirilmesi çalışmaları Tanzimat Dönemi boyunca devam etmiş 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile imparatorluğun toprak yönetimi Fransız modelinden esinlenerek köklü değişikliklere uğramıştır. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte Osmanlı taşra teşkilatı olan eyalet, sancak, liva, kaza yönetimleri yerini il, ilçe, bucak yönetimlerine bırakmıştır.

Osmanlıdan günümüze devlet genel yönetiminin taşra teşkilatı siyasi, sosyal, ekonomik ve coğrafi koşullara göre değişime uğramış, nitelik ve nicelik yönünden

etkili bir dönüşüm süreci geçirmiştir. Osmanlı dönemindeki taşra örgütlenmesi imparatorluğun sahip olduğu geniş coğrafi alana dayanan toprağa dayalı bir yapılanma içermiştir. Ulaşım ve iletişim teknolojisi alanındaki yetersizlikten dolayı özerk yapılı taşra örgütlenmesi 19. yüzyılda yaşanan siyasi ve toplumsal değişimlerin etkisiyle merkezi devleti güçlendirmeyi amaç edinerek Tanzimat döneminde köklü değişikliklere uğramıştır.

Modern devlet yapısının ortaya çıkması ile devletin gelişmesi, ulus-devlet, kapitalist sistem, ideolojik ve siyasi nedenler, özel idari sorunlar, ihtiyaçlar, sanayileşme, demokrasi ve eşitlik düşüncesi ve sosyal şartların ağırlığının artmasına neden olmuş bu durum devletin örgütlenme yapısında da hissedilmiştir. Ancak her ne kadar ulus devlete dayalı modern bir yönetim yapısı ön görüşü içinde hareket edilse de Osmanlı'dan alınan yönetsel ve bürokratik miras uzun yıllar Cumhuriyet dönemi taşra yönetiminin karakteristik özelliğini belirlemiştir.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde merkezi idarenin yetki ve sorumluluk vermede temkinli davrandığı taşra teşkilatı, Osmanlıdan devralınan idari yapıdan etkilenmesinin yanında üniter devlet yapısının da gerekliliklerine göre şekillenmiştir. Bu süreç ilk olarak müdahaleci devlet anlayışıyla başlamış daha sonra planlı dönemle birlikte idari merkezîyetçilikle devam etmiş ve son olarak 1980'lerden sonra denetleyici ve düzenleyici devlet anlayışıyla günümüze kadar ulaşmıştır. Son durumun idari sisteme yansımaları, 1970'li yıllarda refah devleti anlayışının krize girmesi ve daha sonrasında devletin ekonomik sistemdeki rolünü azaltan yeni sağ politikaları sonucu devlet örgütlenmesinde yeni aktörlerin ortaya çıkmasına neden olmuş ve merkezi idarenin sahip olduğu yetki ve sorumluluğun azaltılması gerektiği görüşü yaygınlaşmaya başlamıştır.

1980'li yıllarda tohumları atılan, 1990'lı yıllarda yeşeren ve 2000'li yıllarda meyveleri ortaya çıkan Yeni Sağ ideolojisi devletin ve dolayısıyla mülki idarenin yönetim stratejisini çok aktörlü iletişime dayana, yerelleşmeye sıcak bakan ve devleti şirketleştiren bir anlayışa yönlendirmiştir. Bu durumun etkisiyle ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla geleneksel yönetim sisteminin olumsuzluklarını gidermeye yönelik idarede yeniden yapılanma hamleleri başlamıştır. Bu hamleler sonucunda idari ve yerel yönetimler reformlarıyla, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin

etkisiyle, Dünya Bankası ve IMF gibi devletler üstü kurumlarında teşvikiyle birçok yasal düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla, mülki idare idari vesayet anlamında yetki kaybına uğramış, vali ve kaymakamların weberyen bürokratik yönetim anlayışları etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, girişimcilik, yönetim gibi ilkelerin etkisiyle çağdaş yönetim anlayışına kaymış, toprak üzerindeki örgütlenmede yeni şartların gereklerine göre şekillenmiştir.

MEHTAP ve KAYA raporlarında belirtilen merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında dengesizlik, verimsizlik, niteliksizlik, aşırı mevzuatçılık gibi kamu yönetiminin bütününe kapsayan eksiklikler ve aksaklıkların ortaya konması taşra örgütlenmesinde de yerel yönetimler lehine işlevsel değişikliklere yol açmıştır. Cumhuriyet döneminde idari taksimattaki bu dönüşüm kimi zaman rasyonel yönetsel bir ihtiyaçtan kimi zamanda siyasi pragmatizmi maksimize etmek amacıyla gerçekleşmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrası yükselen kamu yönetiminin, sorumluluklarını ve sunduğu pek çok hizmeti, yerel yönetimlere, özel ve sivil aktörlere ve piyasa süreçlerine açması ya da bırakması gerektiği, özellikle 1970'ler sonrasında yaygın olarak kabul edilen bir düşünce haline gelmiştir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecine, merkezi ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yerinden yönetim uygulamalarına, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler eşlik etmektedir. Merkezi devletlerin ülke sorunlarının tümüne, merkezden, hiyerarşik bir yapılanma içerisinde çözüm üretebilmelerinin giderek olanaksızlaştığının gözlemlenmesi ile çağdaş demokratik devletler, merkezci devlet anlayışından uzaklaşmaya başlamışlardır. Halkın hizmet beklentisinde de kalite yönelimli ve etkin hizmet sunumu anlayışı, yapısal anlamda devlet örgütünün de değişen koşullara ve ihtiyaçlara göre refleks üretmesine neden olmuştur.

Taşra teşkilatı, mülki idare sistemi içerisinde hem Osmanlı Devletinde hem de Türkiye Cumhuriyeti'nde merkezi otoritenin temsilcisi rolünü üstlenmiştir. Örgütsel anlamda zaman içinde değişime uğrayarak günümüz teşkilat yapısına ulaşan taşra teşkilatındaki bu değişim aniden meydana gelmemiştir. Belirli bir yönetsel tecrübe ve hukuki birikim çerçevesinde zamanın egemen siyasi anlayışına göre şekillenmiştir. Klasik bürokratik örgüt yapısından modern bürokratik örgüt yapısına geçilmesi, klasik kamu yönetimi

anlayışının yerine yeni kamu yönetimi anlayışının alması devletinde kendi yönetim aygıtlarında değişiklik yapmaya itmiştir.

Çalışma asıl olarak merkezi idarenin taşra örgütlenmesindeki değişim ve dönüşümü nitelik ve nicelik olarak açıklamaya çalışmaktadır. Bütüncül bir perspektiften Osmanlı'dan günümüz Türkiye'sine kadar gelişim ve değişim seyri dönemsel olarak anlatılmaya çalışılmıştır. Çalışma konusunun zaman yönünden geniş bir dilimi kapsamaması ve konunun sadece taşra sistemi olarak sınırlandırılması nedeniyle önemli köşe taşı olarak nitelendirilebilecek konulara değinilmiştir. Diğer yandan yerel yönetim birimlerine mülki idare ile olan ilişkiler bağlamında değinilmiş onun dışında detaylı bir açıklamaya girilmemiştir. Çalışmanın kapsamı bu anlamda mülki idare sisteminin kronolojik bir şekilde gelişim ve değişim süreçlerini irdelemektedir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmakta olup kronolojik bir şekilde taşra örgütlenmesindeki değişimler anlatılmıştır. Birinci bölümde Osmanlı taşra sisteminin ana hatlarıyla yapısı açıklanmış ve klasik dönemden başlayarak imparatorluğun yıkılmasına kadar geçen dönemde taşra sisteminin belirleyici öğelerine değinilmiştir. İkinci bölümde ise cumhuriyet dönemindeki il, ilçe ve bucak yönetim kademelerinin nasıl bir değişim izlediği ve bu değişimin yasal düzenlemelerdeki yansıması anlatılmıştır. Son bölümde ise 1980 sonrası kamu yönetimi anlayışındaki değişim bağlamında mülki idarenin sorunları tartışılarak nicelik yönünden mülki kademelenmedeki değişimler ortaya konulmuş ve mülki idare sistemindeki değişimin öncülleri olan Yeni Sağ politikaları ve yerel yönetim reformlarının sisteme olan etkileri tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI DÖNEMİ TAŞRA TEŞKİLATININ ANA HATLARI

1.1. Osmanlı Taşra Teşkilatını Şekillendiren Unsurlar

Osmanlıda “Klasik Dönem” olarak adlandırılabilen devletin kuruluşundan 17. yüzyıla kadar olan dönemde taşra yapılanması eyalet-sancak-kaza şeklinde oluşmuştur. Osmanlı Devleti’nin taşra teşkilat yapılanması incelendiğinde taşra örgütlenmesini belirleyen iki temel unsurun ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan biri, mali, idari, askeri ihtiyaçları karşılamaya yönelik oluşturulmuş “tımar sistemi” (Ortaylı, 2012: 124), diğeri ise imparatorluğun genişleyen sınırlarının yarattığı yönetsel kontrolsüzlüğü ortadan kaldırmayı amaçlayan “merkeziyetçilik” anlayışıdır (Akyılmaz, 1999: 128). Merkezi yapının aksaması ise 1600’lü yıllardan sonra toprak rejiminin temeli olan tımar sistemindeki bozulmalar nedeniyle başlamış ve bu durum ise Osmanlı taşra sistemini sosyal ve ekonomik anlamda olumsuz etkilemiştir. 19. yüzyıla gelindiğinde ise taşra idare sisteminin geleneksel yapısında köklü değişiklikler olmuştur.

Bu kısımda ilk olarak Osmanlı taşra yönetiminin örgütlenmesi “merkeziyetçilik” kavramı ekseninde irdelenecek, ikinci olarak da toprak rejiminin temelini oluşturan “tımar sisteminin” taşra örgütlenmesindeki idari, mali ve askeri boyutları değerlendirilecektir.

1.1.1. Osmanlı taşra yönetiminin örgütlenmesi ve merkeziyetçi yapı

Sultan I. Murad döneminde Osmanlı Devleti’nin Rumeli’yi içine alacak şekilde Batı ve İç Anadolu’daki beylikleri kendisine bağlaması, yeni bir oluşum sürecinin de başlamasına neden olmuştur. Bu oluşum farklı siyasal kuruluşlarla dengeli bir siyaseti, farklı kültürlerle iş birliğini gerektirmiş ve yönetim yapısında kurumlaşma anlayışının gelişmesini ve buna bağlı olarak beylikten imparatorluğa geçişi hızlandıran devletleşme oluşumuna katkı sağlamıştır (Oğuzoğlu, 2000: 31).

Osmanlı’nın kuruluş dönemindeki merkeziyetçi yapısı ilk olarak idarenin güçlendirilmesinden¹ ziyade ekonomik kaynakların kontrol altına alınma çabasına

¹ Buradaki idareyi güçlendirme kavramı bürokrat yönetici sınıfın oluşması anlamında kullanılmıştır. Nitekim Mülkiye, Seyfiye gibi sınıfların ortaya çıkışının Osmanlı’nın yükseliş döneminde belirgin hale geldiği söylenebilir.

dayalı olarak şekillenmiştir. Bu duruma örnek olarak Sultan I. Bayezid'in merkezi yönetimi güçlendirmek için ulemanın karşı koymasını aldırmanın vakıflara ait gelir kaynaklarının bir bölümünü askeri ihtiyaçlara aktarmasını gösterebiliriz (Oğuzoğlu, 2000: 33).

Osmanlı merkez örgütünün başında Padişah ve Saray yer alır (Ortaylı 2012: 169). Saray, padişahın hususi yaşam alanı ve aynı zamanda imparatorluğun idari merkezidir. Bunun yanında Osmanlı hanedanının hâkimiyetinin meşru kaynağı ilahi bir kaynağa dayandırılmaktadır (Ortaylı, 2012: 171). Sadrazam veya sahib-i devlet de denen vezir-i azam padişahın mutlak vekili olarak Divan-ı Hümayuna başkanlık eder. Bu anlamda hesap vereceği tek kişi hükümdardır. Sadrazamın serdar-ı ekrem olarak sefer sırasında ordunun başında bulunması bunun bir göstergesidir. Ayrıca padişah beylerbeyi, eyalet ve kazaların mülki yöneticilerini de doğrudan atama yetkisine sahiptir (Ortaylı, 2012: 502). Burada bürokratik yönetim mekanizması içerisinde mutlak itaate dayalı kul sisteminin oluşturduğu bir hiyerarşinin bulunduğu söylenebilir.

Osmanlı Devleti'nde merkeziyetçi yapının sultanın mutlak otoritesini kuvvetlendirmeye yönelik şekillendiğini söyleyebiliriz. Payitahta bulunan sarayın ev sahibi ve Devlet-i Ali Osmaniye'nin başı olan sultan, taşradan kendine rakip olabilecek muhtemel güç odaklarını ya tasfiye etmeye çalışmış ya da bu tür eylemlerin olmaması için kuvvet göstergesi olabilecek merkezi aygıtlar geliştirmiştir. Desantralizasyon fikrine sahip uç beylerinin daima kontrol altında tutmak için hükümdar tarafından sancak beyi olarak tayin edilmesi ve fethedilen kalelere yeniçerilerin yerleştirilmesi merkez ile taşra arasında bir köprü kurulması amacına dayanır (Akyılmaz, 1999: 129).

Bunun yanında Osmanlı yönetim sistemi içinde merkezi otoriteye rakip olabilecek ve padişahın yetkilerini sınırlandırabilecek potansiyel güç odaklarının ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu amaçla I. Murat döneminde uygulamaya giren 'devşirme kul' sistemi yaygın bir şekilde kullanılmış ve önemli devlet adamları 'kullar' arasından seçilmiştir. (Akyılmaz, 1999: 129).

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. 16. yüzyılda Arap yarımadasından Avrupa ortalarına, Kafkaslardan Kuzey Afrika'ya kadar geniş bir imparatorluk olan Osmanlı,

idari teşkilatlanmasını farklı kültür, inanç ve değerlerin bulunduğu insan topluluklarının ihtiyaçlarına göre şekillendirmiştir. İdare tarzı olarak mutlak bir merkeziyetçilikten ziyade esnek bir merkeziyetçilik anlayışının uygulanması gerekliliği Osmanlı mülkündeki bu çeşitliliğe dayanır. Ortaylı'da bu yüzyılda Osmanlı yönetiminde desantralizasyon etkilerinin görüldüğünü söyler (Ortaylı, 2012: 250). Devletin idari ve hukuksal yönden mutlak bir merkeziyetçilik fikri gütmediğini ancak devlet otoritesini zaafa uğratacak hiçbir teşebbüse meydan vermediğini de belirtmek gerekir. Her bölgenin iktisadi, etnik ve sosyal özelliklerine göre düzenlenen farklı kanunnameler esnek idare tarzının en güzel örnekleridir (Kılıç, 1997: 1). Osmanlı Devlet mekanizmasındaki merkeziyetçi yapının taşra yönetimi üzerindeki ağırlığı Osmanlı Devleti'nde modern devletin oluşum sürecini başlatan Tanzimat Dönemi ile birlikte yeniden yapılandırılmıştır.

II. Mahmut ile başlayıp Tanzimat ile devam eden süreçte, öncelikle devlet aygıtına yeni bir biçim verme amacı öne çıkıyordu. Bu süreçte Osmanlı yönetici sınıfının, padişahın hizmetkârı olmaktan, devletin hizmetkârları olmaya geçtiği ifade edilebilir (Heper, 2006: 90). Heper'e (2006: 79) göre, Tanzimat döneminde, merkezin çevreyi daha etkili olarak kontrol etme yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Tanzimat hareketinin amacının, merkezi devlet gücünün en etkin biçimde kullanılmasını sağlamak olduğu söylenebilir.

Osmanlı Devleti'nin hukuk sistemi ve toplumsal yapısının, yönetim mekanizmasında mutlak bir merkeziyetçi uygulamaya izin vermediğini söyleyebiliriz. Altundağ (1945) "İmparatorlukta güçlü bir merkeziyetçilik bulunmakla birlikte esasen mutlak bir merkeziyetçilik söz konusu olmamıştır. Ülkede kendine ve bölgesine has yasalarla yönetilen eyaletler, adeta küçük birer devlet konumundaydı. İstanbul'a gönderilen cizye ve bir kısım umumi resimler dışında eyaletlerin kendi hususi bütçesi bulunmaktaydı. Merkezi idarece eyalet idaresine geniş salâhiyetler verilmişti. Eyaletler idarece geniş yetkilere sahip olmakla beraber imparatorluk merkezinde oluşturulan güçlü merkezi idare eyaletleri denetleyebilmekte ve kontrol altında tutabilmekteydi" (ss. 187-197) diyerek mutlak bir merkeziyetçiliğin Osmanlı idaresinde söz konusu olmadığını bize göstermektedir. Diğer yandan, hukuk sistemindeki şeri hukuk ve örfî hukuka dayanan düalist yapı ve toplumun dini mensubiyet esasına dayanan millet sisteminin varlığı tek tip, standardize olmuş idari

ve adli kuralların oluşmasına izin vermemektedir. Öyle ki, toprak düzenini belirleyen kanunnameler şer’i hukukla uyum içinde değildir. Osmanlı idaresi toplum ve devlet hayatının temel kurum ve ilişkilerini şer’i mevzuattan çok örf’i kanunlarla, hatta mahalli gelenek ve teamülle düzenlemeyi tercih etmiştir (Ortaylı, 2007: 200).

Merkeziyetçi yapılanma her ne kadar Tanzimat Dönemi ile birlikte devlet yönetim sistemi içerisinde geçmiş yüzyıllara nazaran etkisini daha çok göstermişse de kuruluşundan itibaren fütihat anlayışına dayanarak fethedilen yeni topraklarla bu konuda bir esnekliğin olduğunu söyleyebiliriz. Eyaletlerin ve sancakların idaresindeki yönetim farklılıkları (Mısır, Bağdat, Habeşistan, Basra ve Lahza gibi eyaletlerde tımar sistemi ve örfi kanunların uygulanmamasına yönelik özerklik gibi) bize Osmanlı taşra yönetimindeki merkeziyetçi yaklaşımın coğrafi şartlar, idare edilen bölgenin sosyal, kültürel ve ekonomik koşullarına göre şekillendiğini göstermektedir.

1.1.2. Tımar sistemi

Tımar sisteminin kökleri, Mora (Peloponnesos) ve Arap ve İran uygulamalarında görülen Batılı feodal alanlarda gelişmiş bir Bizans sosyal geleneğine dayanır (Karpas, 2006: 226). Buradan tımar sisteminin kökenini Abbasi, Bizans ve Sasani devlet yönetim geleneğine dayandığını söyleyebiliriz. Bizans’ta *Pronnia* adı verilen askeri ihtiyaçları karşılamaya yönelik toprak bölümlenmesi bulunmaktaydı. Bu sistemin Osmanlı tımar sistemine benzediği görüşü birçok kişi tarafından savunulmaktadır. Osmanlı’da uygulanan tımar sistemi esas itibariyle Anadolu Selçuklularında uygulanan ikta sisteminden etkilenmiştir (Ünal, 2005: 176). Kitabü’l Harac’a göre tımar, “geçimlik” anlamına gelen İslam’daki *timah* kavramından gelmektedir. Arapçadaki tımar kelimesinin anlamı “meyve” demek olan *tamaradan* gelir (Karpas, 2002: ss. 26-27). Bir başka tanımlamada tımar, “devlete ait toprakların askeri ve idari gayelerle tahsisine dayalı sistem” olarak ifade edilmiştir (İnalçık, 2012: 168).

Tımar sistemi Osmanlıya özel bir sistem değildir. Osmanlıdan önce Anadolu’da kurulan Türk beyliklerinde de bu sisteme benzer uygulamalar bulunmaktadır. Akkoyunlularda *soyurgal*² denilen sahibinin sadece örfi vergileri tasarruf edebildiği bir tımar tipinin bulunması bu durumun bir göstergesidir.

² Moğolca kökenli soyurgal kelimesi razı olmak, kabul etmek, tanımak, tahsis etmek gibi anlamlara gelmektedir. Bkz. Ünal, Mehmet Ali Osmanlı Müesseseleri Tarihi, Isparta 2005, s. 178-179.

Ünal (2005) “belirli bir bölgeye ait vergi gelirlerinin belirli mükellefiyete göre padişah tarafından bir şahsa tahsis ve tevcih edilmesi” (s.176) olarak tımar sistemini tarif etmiştir. Ortaylı (2012) “belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir” diyerek birinci tanıma nazaran daha geniş bir tanımlama yapmıştır. Tımar sistemi ekonomik kaynak sağlamanın yanında devlet toprakları üzerinde kontrol mekanizmasının işlerliğini arttırmakta ve hangi kesimden olursa olsun toprağın sadece tasarrufuna sahip olan köylü halkıda (reayayı) denetim altına almayı kolaylaştırmaktadır (Karpata, 2006: 227). Bu açıdan baktığımızda tımar sistemi idari yapının tutarlılığını sağlamak için ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2012: 1255).

Tımar sistemi Osmanlı’da ilk olarak devletinde genişleyen sınırlarıyla birlikte I. Murad döneminde uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra yeni fetihlerle birlikte tımar sayısı artmış öyle ki II. Mehmet döneminde 20.000 kadar köy miri arazi olarak tahrirlere kaydedilmiş ve tımar olarak dağıtılmıştır (Ortaylı, 2012: 120). Tımar sistemi Osmanlı geleneksel devlet yapısı içerisinde askeri ve mali sistemin omurgasını oluşturmuştur. İlerleyen dönemlerde “Tımar Sistemi” devletin ekonomik ve sosyal politikası ile askeri ve maliye teşkilatıyla iç içe geçmiştir (Ünal, 2005: 133). Osmanlı toprak sistemi gelir grubuna göre üç sınıfa ayrılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre; Tımar, 3.000-20.000 akça geliri olan, Zeamet, 20.000-100.000 akça geliri olan, Has, 100.000’den fazla geliri olan dirliklerdi. Has dirlikleri, başta padişah olmak üzere şehzadeler, veziriazam, vezirler, valide sultan ve padişahın kız kardeşleri ve kızları ile beylerbeyleri, sancakbeyleri gibi devlet adamlarına tahsis edilirdi. Zeamet orta dereceli devlet memurlarına (defter kethüdarları, tımar defterdarları gibi) ve sipahi subaylarına verilirdi. Zeametın başındaki kişiye zaim denirdi. Tımarlar ise, askeri seferlerde başarı göstermiş sipahi veya sancakbeyin hizmetkârı kişilere verilirdi (Ünal, 2005: 187).

Tımarlar tezkereli ve tezkeresiz tımar, serbest olan ve serbest olmayan tımar olmak üzere dört şekilde karşımıza çıkmaktadır. Tezkereli tımar, tımara talip olan sipahinin beylerbeyi tarafından bir tezkere verilerek bu sipahinin tımarlı olabileceği konusunda merkeze teklifte bulunulması ve sonrasında merkezin bu teklifi olumlu bulması halinde sipahiye *tımar beratı* verildiği tımarlardı. Tezkeresiz tımar ise beylerbeylerinin

merkeze danışmadan kendi yetkileri içerisinde dağıttıkları tımarlardı (Ünal, 2005:183). Serbest tımar, merkezi yönetimin geniş haklar tanıdığı ve “*tımar-ı serbest*” olarak adlandırılan tımarıdır (Beldiceanu, 1985: 31). Serbest tımarlarda tımar sahibi bazı hizmetlerden muaftı ve ayrıca merkezi devlet görevlileri bu tımarlara giremiyor, tımar sahibi miras bırakabiliyor ve vakfedebiliyordu (Acun, 2002: 905). Serbest olmayan tımar ise elde edilen vergi gelirleri serbest tımardaki gibi tamamı dirlik sahibine geçmezdi. Bu gelirler tımarın bağlı bulunduğu sancakbeyi veya subaşlarının adamları ile yarı yarıya paylaşmak zorundaydı (Ünal, 2005: 185). Tezkereli tımar ve tezkeresiz tımar ayrımı daha çok tımarın kime ve nasıl verilmesi gerektiği üzerine kurulurken, serbest tımar ve serbest olmayan tımar ayrımının ise idari ve mali yetkilerin kullanım şekli ve tımarın kısmi özerkliğine dayalı olarak oluştuğunu söyleyebiliriz.

Tımar sahibi sipahiler üzerinde merkezin sıkı bir kontrolü vardı. Bu kontrollerdeki amaç sipahinin siyasi anlamda belirli özerklik kazanmasını engellemek, batıya benzer bir derebeylik biriminin oluşmamasını sağlamaktı. Böylece tımarlı sipahi bir soy ve asil sınıf haline gelememekte, saraya daimî bir bağlılık içerisinde bulunmaktaydı. Aksi durumda sipahi, idaresindeki tımarı kaybetmek durumunda kalırdı. Aslında bu noktada Tımar sisteminin orta çağ Avrupa’sında görülen feodal derebeylik sistemine ne kadar benzediği sorusu ön plana çıkar. Öncelikle Tımar sistemi ile feodal sistem arasında ki en temel farklılık toprağın mülkiyeti üzerinde kendini gösterir. Çünkü feodal sistemde toprağın çıplak mülkiyeti derebeyine aitken, tımar sisteminde toprağın mülkiyeti miri statüde olduğu için padişaha aittir. Diğer yandan derebeyi, merkezi devlet sisteminin henüz gelişmemesi sebebiyle yönettiği topraklarda geniş bir serbestiye sahipken, tımarlı sipahinin bu türden bir serbestiye bırakın sahip olmayı sıkı bir kontrol altında bulunmaktaydı. Buradan Osmanlı’nın güçlü bir merkezi yapıya sahip olduğu anlamı çıkartılmamalıdır. Benzer yanları ise her iki yapının tamamıyla tarımsal ekonomiye dayalı bir sistem üzerinde kurgulanmasıdır. Ayrıca derebeyinin serfler üzerindeki otoritesi ile tımarlı sipahinin köylüler üzerindeki sınırlı otoritesi birbiriyle benzer niteliktedir. Bu noktada Tekeli, “sipahinin otoritesi yani kontrol gücü ve ilişkileri batılı bir feodal lordunkinden hiç de farklı değil” diyerek bu benzerliğe vurgu yapmaktadır. Ancak Ortaylı’ya (2012) göre “tımarlı sipahi hukuki ve politik kültürel

alt yapı bakımından Batı feodalitesinin *baronu* değildir” (s. 124) diyerek feodal yapı ile tımar sisteminin arasındaki farklılığa değinmiştir.

Osmanlı’da toprağın ana işlevi, devletin ve ordunun giderleri için gelir sağlamaktı. Bu nedenle toprağın mülkiyetini devlet elinde tutmuş, vergi ve askeri amaçlı Tımar adı altında tahsis etmiştir (Açıkgöz, 2008: 183). Tımar sistemi özellikle Fatih kanunnamelerinde ve I. Süleyman kanunlarında detaylıca yer alarak (Karpat, 2006: 226) Osmanlı hukuk sistemi içerisinde ve bürokrasisinde geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Devlet, hakimiyeti altındaki topraklarda tahrir yaparak vergi gelirlerine göre kademelendirirdi. Burada yukarıda da belirttiğimiz gibi toprağın çıplak mülkiyeti devlete ait olup, toprağın tasarrufu köylüye aitti. Tımarların tahrir işlemi *tahrir emini* tarafından yapılırdı. Bir tımandan elde edilecek ürün miktarı yaklaşık olarak üç yıllık hasılatın ortalaması alınarak hesaplanırdı.

Vergi toplamada ikili bir yapı söz konusudur. Merkeze ait gelirlerin toplanması için *mal defterdarı*, tımarlı sipahilerin dirlikleri olarak ayrılan yerlerin kaydetme işiyle de *tımar defterdarı* ilgileniyordu (Ortaylı, 2012: 127). Burada toplanan vergiler konusuna ayrıntılı bir şekilde değinmeyeceğiz ancak belli başlı alınan vergileri şu şekilde sıralayabiliriz; cizye, cerime, bad-ı hava, niyabet, resm-i arus, resm-i ağnam, resm-i hınzır, avarız. Tımarlarda her üç bin akça için bir cebelü (asker) yetiştirmek zorundaydı ve bunun yanında örfi vergileri toplardı.

Tımar sistemi gibi tarımsal ekonomiye dayalı sistemler geleneksel devlet yapısı içerisinde merkezin yönetim ve kontrol işlevinden elde edilecek faydayı maksimize eder. Tımar sistemini değerlendirirken o dönemin iktisadi, sosyal ve siyasi özelliklerini göz ardı etmemek gerekir. Bu değerlendirme ışığında, para ekonomisinin gelişmemesi, teknolojik kontrol araçlarının yetersizliği, bürokrasinin sınırlı bir yapıya sahip olması, vergilerin tahsil güçlüğü, kamu hizmetlerini yerine getirecek merkeziyetçi bir örgütlenmenin olmayışı, ekonominin temelini tarımsal üretimin oluşturması gibi nedenlerden dolayı tımar sistemi içerisinde bulunduğu dönemde uygulanabilecek en iyi yönetsel idari sistem olarak düşünülebilir.

Osmanlı Devleti bir uluslar ve dinler mozaığıydı. Osmanlı üretim ve vergi biçimlerinin çeşitliliği yanında, tımar sisteminde bile homojen olmayan bir yapılanmaya sahipti (Timur, 2010: 210). Tımar sistemi geleneksel devlet sistemi içerisinde işlerlik

kazanmış bir sistemdir. Osmanlı'nın köy-kent ilişkilerinde, toplumsal kurumların biçimlenişinde tımar sisteminin etkisi büyüktür. Yönetmel mekanizma içerisinde tımar sistemi aslında bir nevi otorite paylaşımına da olanak vermektedir. Aslında tımar sistemi belirli bir pragmatist anlayışa göre şekillenmiştir. Dönemine göre yönetmel olarak devlete sağladığı fayda oldukça yüksek olan bu sistem askeri, mali ve idari anlamda Osmanlı mülkünün denetim ve kontrol altında bulunmasını sağlamaktadır.

17. yüzyılın başlarında Tımar sisteminde merkezi bürokrasi ile yerel seçkinler arasındaki ilişkiye dayalı bir gerileme baş göstermiştir. Tımarlı asker sayısı kapıkulu lehine azalırken, vergi gelirlerinin tahsili görevinin merkeze yakın beylere *İltizam* olarak verilmesi, sistemin amaç unsuru yönünden sakatlanmasına neden olmuştur. Daha fazla vergi geliri elde etmeyi taahhüt eden İltizam sahibi, halkın üzerinde mali baskı oluşturmuş, kanunsuz vergiler toplanarak halka zulüm edilmiştir. Bu duruma daha fazla dayanamayan yerel halk buldukları yerden göç ederek toprağın işlemlerini bırakmış ve sonunda mali gelirlerin zayıflaması sonucunu doğurmuştur. Bunun yanında ateşli silahların gelişmesi, coğrafi keşifler sonucu ticaret yollarının değişmesi, gümüş paranın yarattığı enflasyon artması nedenleri de tımar sisteminin çöküşünü hızlandırmıştır (Ortaylı, 2012: 137).

Mali darboğaz sonucu paranın değerinin düşmesi ve buna bağlı olarak enflasyonun yükselmesi alım gücü azalan yeniçerileri esnaf ve loncalarla ortaklığa zorlayarak adeta onların sözcüsü konumuna getirmiştir (Karpaz, 2002: ss.60-61). Yeniçerilerin sayılarındaki artış sipahilerin aksine maaşlarını devlet hazinesinden aldıklarını düşündüğümüzde Osmanlı bütçesine büyük bir yük oluşturmuştur. Karpaz (2002) “zaman içinde, yeniçeriler, yöneticilerin büyük çoğunluğunu oluşturmaya başlayıp merkezi iktidarın temsilcilerine dönüştüler” (s. 24) diyerek durumun ne dereceye geldiğini bize göstermektedir. Diğer yandan zaman içerisinde tımarların tahsisinin hak etmeyen kişilere yapılması bu durumdan memnuniyetsiz olan kesimler doğurmuştur ki bu kesimler savaş meydanlarında başarı göstererek kendilerine tımar verilmesini bekleyen kişilerdi. Bir noktadan sonra artık sipahilerin seferlere asker götürmemeye başlaması sistemdeki krizin artmasına sebep olmuş ve devletin tımarların gelirlerine el koyması ile sorun daha da derinleşmiştir. Osmanlıyı aşiretten devlete, devletten imparatorluğa götüren tımar sistemi 19. yüzyılın ilk çeyreğinde sona ermiştir (Acun,

2002: 907). Bunun sonucunda ise Osmanlı taşra sisteminin yönetilmesinde güçlükler meydana gelmiş ve 19. yüzyılda idari reformun kaynağını oluşturmuştur.

1.1.3. Merkez ve eyaletin idari ilişkisi

Osmanlı taşra teşkilatının önemli birimlerinden biri eyaletlerdir. Eyalet, Osmanlı Devleti'nin idari taksimat bakımından taşradaki en büyük birimidir (Kılıç, 1997: 6). Eyaletler devletin ilk kuruluş yıllarında Beylerbeyi olarak isimlendirilmekteydi 1580 tarihinden sonra ise eyalet adı kullanılmaya başlanmış ve Sultan III. Murad tahrirleri ile taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesi sırasında ülkenin ayrıldığı en büyük yersel bölüme eyalet denilmesine karar verilmiştir (Behlülgil, 1992: 76). Uzunçarşılı (1988, 502) devletin fetihlerinin artmasıyla birlikte devlet sınırlarının Rumeli'yi de içine almasıyla 1361'den sonra I. Murat'ın Şahin Paşa'yı Rumeli Beylerbeyi olarak tayin etmesiyle eyaletlerin ortaya çıktığını ifade etmektedir. 15.- 16. yüzyıllarda ülke topraklarındaki genişleme sonucunda Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliğinden oluşan idari yapı yetersizlik göstermiştir. Bu sorunu gidermeye yönelik saray tarafından bir dizi yeni beylerbeylikler oluşturulmuş ve geniş topraklara yayılan bu idari birimlere eyalet denmiştir (aktaran, Akyılmaz, 1999: 131).

Eyaletler Osmanlı taşra idaresi sistemi içerisinde devletin ana görevlerini üstlenmiş, coğrafi yapısı anlamında başkente olan mesafesine, mülki sınırlar içerisinde bulunan halkın sosyal ve kültürel yapısına göre yönetsel bir özelliğe sahip olmuştur. Sancakların bir araya getirilmesiyle oluşan eyalet ne sivil hizmetleri gören askeri bir teşkilat ne de askeri görevlere sahip sivil bir teşkilattı (Behlülgil, 1992: 73). Aslında askeri yönü, idari yönünden daha baskın olup, bu özelliği XVI. yüzyıl sonlarında azalmaya başlamıştır (Baykara, 1988: 30).

Fatih kanunnamesine göre eyaletlerin en büyük mülki ve askeri amiri beylerbeyiydi. Beylerbeyinin ikamet ettiği sancak Paşa Sancağı olarak adlandırıldı. Bu anlamda eyalet idaresinin başındaki yöneticiler merkeze ait yetkileri kullanmakla görevlendirilmişti. Yani eyalet idaresinin yetki genişliği esasına dayanan bir yönetim anlayışıyla idare edildiğini ve beylerbeyinin sultanın icrai otoritesini temsil ettiğini söyleyebiliriz. Bu noktada eyaletlerin Osmanlı idaresindeki fonksiyonu daha çok kontrolcü ve koordinatör bir yapıda oluşmuştur (Ortaylı, 2012: 251). XVII. yüzyılda

çıkartılan adaletnamelerde, beylerbeyinin görevleri şu sözlerle anlatılıyordu (İnalçık, 2004: 220).

“Her diyara beglerbegi ve sancakbegi nasb olunub her birine müstakil hâsslar tâyin olunmakdan murad, vilâyet üzerine çıkub cem’-i emval eyleyüb memleket ve vilâyeti viran eylemek içtin değıldür. Belki vali oldukları vilâyette emr-i ma’ruf ve nehy-i münker idüb hilâf-ı şer’-i şerîf ve mugâyir-i kanun-i münîf bir ferde zulüm ve teaddi ittürmeyüb zuhur eyleyen ehl-i fesadı hüsn-i tedarik ile ele getirüb muhtac-i ‘arz ise habs ve ‘arz eyleyüb değıl ise şer’ ile gereğı gibi hakkından gelüb memleket ve vilâyeti her veçhile hıfz ve hirâset [etmektir].”

Burada beylerbeyinin halka zulüm etmeden adalet çizgileri içerisinde yönetmesi gerektiğı, verilen rütbenin kanun ve nizama uygun olarak kullanılması gerektiğı belirtilmektedir. Bu yüzyılda eyaletlerin başındaki yöneticilerin daha fazla gelir elde etmek için halka baskı uyguladığını düşünürsek yukarıdaki adaletnamenin bu durum üzerine yazılmış olabileceğini düşünebiliriz. Yukarıdaki adaletnamede söz edilen hususlar Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesinde de tekrarlanmaktadır. Bu kanunnamede beylerbeyinin başlıca görevleri, reyanın korunması, zulmün ortadan kaldırılması, eyaletin idaresi, seferlere iştirak, eyalete ait tayin ve tevcihlerin yapılması, eyalet kadısı ölünce merkezden yeni kadı tayin edilinceye kadar eyalet kadısı tayin edilmesi olarak sıralanmaktadır (Akyılmaz, 1999:134).

İdari otoriteyi temsil eden beylerbeyinin yanında Osmanlı hükümdarları ilk dönemlerde bir de hukuki otoriteyi temsil eden kadı atarlardı. Eyalet idaresi bu aşamada ikili bir denge ile yönetilmekteydi ne var ki beylerbeyi kadıdan bağımsızdı. Bu uygulamanın devlet topraklarının genişlemediğı bir dönemde etkili olması kolaydı (Ortaylı, 2012: 251). Görünüşte basit bir kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistem merkezi otoritenin kontrol gücünü arttırma talebine paralel olarak beylerbeyi lehine güçlendirilmiştir.

Devletin merkezi kontrol gücünü yitirdiğı dönemlerde beylerbeyi makamına ayanlar atanmıştır (Yalçındağ, 1970: 42). Eyaletlerde eyalet valileri halkın dilek ve şikâyetlerini dinlemek üzere divan-ı hümayuna benzer bir divana başkanlık ederlerdi (Yalçındağ, 1970: 31). Bu divana beylerbeyi divanı denirdi ve üyeleri tımar defterdarı, hazine kethüdası, beylerbeyinin kethüdası ve tezkirecisinden oluşurdu (Ortaylı, 2012:

253). Ancak bu divanların ne derece işlevsel olduğu belirsizdir. Eyalet yönetimine yardımcı bir konumda bulunsa da idari olarak etkin bir karar verme yetisine sahip olmadığını söyleyebiliriz. Çünkü divanın onu oluşturan kişilerin dışında bağımsız bir varlığı bulunmamaktaydı. Neticede icrai karar verme yetkisi eyaletin başı olan beylerbeyine aitti. Beylerbeyi yönettiği eyaletteki görevli memurları atama yetkisine sahipti ancak bu yetki kadıların atamasında geçerli değildi.

Beylerbeyleri ve üst düzey kamu görevlileri, devlete ve onun mutlak temsilcisi padişaha daha sıkı bağlılık ve itaat içerisinde görev yapacaklarına dayanan inanç gereği kul sistemi içerisinde belirlenmekteydi. Kul sisteminin çalışma şeklini düşündüğümüzde yöneticilerin halk içerisinde gelmeyen kişilerden oluştuğunu söyleyebiliriz. II. Mehmet'ten itibaren beylerbeyi devşirme kökenli kişiler arasından seçilmeye başlanmıştır. Beylerbeyi makamı çok önemli bir makamdı. Rumeli beylerbeyi olarak görev yapan biri Divan-ı Hümayun üyesi olur terfi alması halinde Kubbealtı vezirliğine yükselir ve sonrasında ise büyük ihtimalle vezir-i azam olurdu (Mumcu, 2017: 51).

Osmanlı Devleti'nde yeni topraklar fethedildikçe bu yerler askeri, siyasi, coğrafi, demografik karakteristiğine göre ya var olan bir sancak arazisine katılır veya özerk bir sancak veya beylerbeyliği statüsüne geçirilirdi. Bazen de alınan topraklar bir yere bağlanmadan bir müddet belli bir zaman boyunca kendi başına idare edildiği olurdu (Behlülgil, 1992: 74). Sancak taksimatındaki niceliksel değişim imparatorluğun sonuna kadar çok fazla değişime uğramasa da eyaletlerin sayılarında büyük değişimler olmuştur (Ortaylı, 2012: 253). Bu durumun en önemli sebebi ise kaybedilen topraklara dayalı olarak imparatorluk sınırlarının daralması gösterilebilir. Ayrıca hükümdarların eyaletlerin mekânsal kompozisyonlarından kaynaklanan iktisadi gelişmelerinde etkisi vardır. Limanı bulunan bazı şehirlerin yaşanan ticari hareketlilikteki artıştan dolayı eyalet statüsüne alındığı veya eyalet merkezinin bu yerlere taşındığı bilinmektedir. Aydın eyaletinin merkezinin İzmir'e taşınması bu duruma örnek gösterilebilir (Ortaylı, 2012: 253).

Eyaletler konusunda değinilmesi gereken diğer önemli bir nokta mülki sınırlarının kapsadığı alanla ilgilidir. Bu konuda İnalçık (1994) "bir Osmanlı eyaleti bugünkü Türkiye vilayetlerinden çok daha geniştir. Bir iki istisnaıyla T.C. vilayetleri Osmanlı

sancaklarının genişliğindedir. Bir Osmanlı eyaleti ise bunların 4-5 hatta daha fazlasını içerir” (s.103) diyerek Osmanlı eyaletlerin nasıl bir mülki genişliğe sahip olduğu konusunda bize bilgi vermektedir. Gerçekten o dönemki eyaletlerin genişliği bugünkü bazı küçük Avrupa ülkelerinin sınırları genişliğindeydi. Mesela, merkezi Kütahya olan Anadolu eyaleti, Muğla’dan Sinop’a kadar bütün Batı Anadolu ve Marmara bölgesini içerisine alıyordu. Bugünkü Türkiye’den daha geniş olan Mısır, tek bir eyaletti (Ünal, 2005: 217).

Osmanlı idari teşkilatı eyalet sayılarının artışına bağlı olarak eyaletleri vergi düzeni ve merkeze bağılıklarına göre merkezi hükümet tarafından üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Buna göre eyaletler salyaneli eyaletler, salyanesiz eyaletler ve imtiyazlı eyaletler olmak üzere üçe ayrılmıştır.

1.1.3.1. Salyaneli eyaletler

Salyane, yıllık demektir. Bu eyaletler tımar sisteminin uygulanmadığı eyaletler olup tımar ve zeamet gibi dirlikler bulunmamaktaydı. Eyaletin gelirleri öncelikle eyaletteki beylerbeyi, sancakbeyi ve diğer görevlilerin maaşları ayrıldıktan sonra kalan meblağ merkeze gönderiliyordu. Bu eyaletlerde yeniçeri garnizonları, kadı ve defterdar bulunmaktaydı (Ünal, 2005: 216).

Bu tür eyalet yapılanmasına gidilmesinin sebebi eyaletlerin merkeze olan uzaklıkları nedeniyle dirlik sisteminin kurulamaması ve buralarda göçebe hayat yaşayan halkın bulunmasıdır (Üçok, 1944: 543). Salyaneli eyaletler Mısır, Bağdat, Yemen, Habeşistan, Şehr-i Zor, Basra, Lahsa, Cezayir-i Garp, Trablusgarp ve Tunus'tur.

1.1.3.2. Salyanesiz eyaletler

Bu eyaletler tımar sisteminin uygulandığı ve miri toprak rejiminin egemen olduğu eyaletlerdi. Salyanesiz eyaletlerin toprakları gelir gruplarına göre has, zeamet ve tımar şeklinde dirliklere ayrılıyordu. Elde edilen gelirler askeri ve idari kamusal ihtiyaçlar karşılandıktan sonra artan meblağ merkezi hazineye her yıl irsaliye olarak gönderiliyordu (Ünal, 2005: 216). Salyanesiz eyaletlerin sayısı salyaneli eyaletlere göre daha fazla olmakla birlikte bu eyaletlerin başlıcaları Anadolu, Rumeli, Karaman, Diyarbakir, Erzurum, Trabzon, Dulkadriye, Şam, Sivas, Budin, Van, Temeşvar gibi eyaletlerden oluşmaktaydı. Dikkat edilecek olursa Osmanlı'nın önemli eyaletleri

salyanesiz grubunda yer aldığı görülmektedir ayrıca merkeze olan uzaklıkları değerlendirildiğinde salyaneli eyaletlere göre daha yakın mesafede bulunmaktadır.

1.1.3.3. İmtiyazlı eyaletler

Özel statülü olan bu eyaletler Eflak, Boğdan, Erdel, Mekke Şerifliği ve Kırım Hanlığından oluşmaktaydı. Bu eyaletler adından anlaşılacağı üzere merkezle olan ilişkileri sıkı bir denetim ve kontrole dayanmamaktaydı. Buranın başındaki valiler buldukları bölgenin nüfuslu kişilerince yönetilmekteydi iç ilişkilerde belirli bir otonomiye sahiptiler ancak dış ilişkilerinde Osmanlı sarayına bağlılardı.

İmtiyazlı eyaletler fethedildikten sonra saray tarafından başlarına beylerbeyi atanmazdı. Buralar hanlık, voyvodalık, şeriflik, hıdivlik gibi özel yönetim biçimlerine sahip olup devlete yıllık maktu bir vergi verirler ve bazen sefer zamanı asker temin ederlerdi (Akyılmaz, 1999: 133).

1.1.4. Merkez ve sancak idaresi

Osmanlı Devleti'nde idari birim sancaktı ve idari taksimat sancak temeline dayanıyordu (Ortaylı, 2012: 251). Diğer adı *liva* olan sancaklar eyaletlerin bir altındaki kademe olup sancakbeyi adı verilen askerlik mesleğinden gelen valilerce yönetiliyordu (İnalçık, 2004: 49). Sancak, idari, mali ve askeri yönden tımar sistemi içerisinde Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde ana birimdi (Ortaylı, 2012: 253). Sarayın tarım toprakları üzerinde kontrol aracı olarak sancak teşkilatı önemli bir konuma sahipti. Öyle ki, tahrir emini sancaklara göre elde edilecek vergi gelirlerini tespit ederek bir sancak kanunnamesi hazırlar ve bu kanunname padişahın onayı ile yürürlüğe girerdi (İnalçık, 2004: 179-180). Bu anlamda her sancak için düzenlenen kanunnameler arasında esasta bir paralellik ve birlik varsa da her sancak kanunnamesi o sancak için geçerliydi (Ortaylı, 2012: 474). Buna bağlı olarak XVI. yüzyılda her sancak için ayrı ayrı tahrir defteri düzenlenirdi (İnalçık, 2004: 181).

Sancakların başındaki yöneticilere sancakbeyi denirdi. *Mirliva* olarak da adlandırılan sancakbeyi (Baykara, 1988: 36) sancakların en yetkili bürokratu olarak koordinatör konumunda devlet hizmetlerini padişaha bağlı yürütürdü. Sancakbeyleri merkezi hükümet tarafından çıkartılan kanunların uygulanmasında görevliydi (İnalçık, 2004:52). Bu anlamda merkezi hükümet atadığı sancakbeyleri aracılığıyla şehirleri ve kasabaları yönetmiştir (Karpaz, 2006: 263). Bir sancakbeyi göreve başladığı zaman

nelbeha adında bir vergi alırdı (Ortaylı, 2012: 139). Sancakbeylerinin yönettiği mülki sınırlarda belirli dönemlerde teftişe çıkarak suçluları kovalama yükümlülüğü vardı (İnalçık, 2004: 220). Sancakbeyi şeri ve örfi vergiler ile diğer vergi ve yükümlülüklerden muaftı (Ortaylı, 2012:141). Sefer zamanı emri altındaki tımarlı sipahilerle orduya katılır, yönettiği sancak bölgesinde asayiş sağlar, sancak sınırları içerisinde tımar rejiminin düzenli bir şekilde işlemlerini temin ederdi (Akyılmaz, 1999: 137). Bunlara ilave olarak da subaşı, alaybeyi gibi emri altındaki görevlileri ağır kusurlarından dolayı cezalandırma yetkisine sahipti. Bu değerlendirmeler ışığında sancakbeyinin biri askeri diğeri idari olmak üzere iki temel görevi olduğunu söyleyebiliriz. Diğer yandan sancakbeyleri yönetim hiyerarşisi içinde beylerbeyinin altında yer almaktaydı ayrıca merkezle olan ilişkilerinde beylerbeyi askeri ve idari bakımdan aracıydı. Lakin, Divan-ı Hümayunun sancakbeylerine doğrudan emir gönderdiği de olurdu.

Sancaklarda tımar ordusundaki sipahinin üstünde, ancak sancakbeyinin altında yer alan askeri görevlerden sorumlu subaşı bulunurdu. Subaşılar asayişle ilgili görevleri yerine getirmekle mükellef olup her sancak kazaya tekabül eden subaşılıklara ayrılmıştır. Subaşının tayinini beylerbeyi veya sancakbeyi kadıya bildirir ve sicile kayıt olunurdu (Ortaylı, 2012: 284). Baykara'ya göre (1988: 32) sancak birimi Selçuklu dönemi subaşılığının bir devamı niteliğindedir.

XVII. yüzyıla kadar şehzadelerin askeri ve idari devlet görevlerinde tecrübe kazanmaları için Osmanlı şehzadeleri tayin edilirdi (Ortaylı, 2012: 172). Bunların dışında sarayın *birun* bölümünde görev yapan yüksek rütbeli ağalarda sancakbeyi olarak görevlendirilirdi (Ortaylı, 2012: 205). Ayrıca ilerleyen yüzyıllarda merkez teşkilatındaki vezir sayıları artarken sancak sayılarının çok fazla artmaması sancakbeyliğine vezir rütbesinde paşaların atanmasına neden olmuştur (Kılıç, 1997:3). Sancakbeyi unvanı yerine XVII. yüzyıldan sonra *mutasarrıf* tabiri kullanılmaya başlanmıştır (Baykara, 1988: 32). Kılıç'a (1997: 23) göre bu durum zorunluluktan dolayı oluşmuştur. Çünkü, yukarıda da belirttiğimiz gibi sancaklara atanan vezir rütbeli paşaları diğer sancakbeyliği görevini yürüten ancak vezir rütbesinde olmayan yöneticilerden ayırt edilmesi gerekmektedir. Bu yüzden sancaklara vezir rütbesinde tayin edilen paşalar *mutasarrıf* olarak anılmıştır. Ancak ilerleyen dönemlerde

sancakların iktisadi özelliklerinin ön plana çıkmasından dolayı vezir rütbesinde olmayan diğer sancakbeylerine de *mutasarrıf* denilmeye başlanmıştır.

Sancaklar bazen merkezi belli bir iskân yeri, bazen de belli bir coğrafi bölgenin adıyla anılırlardı. Örneğin; Menteşe, Kocaeli, Canik ve Teke gibi sancaklar bir coğrafi alan olup bir iskân merkezi değildirler (Baykara, 1988: 32). Bununla birlikte Bolu, Ankara, Amasya, Kütahya, Konya ve Van gibi daha birçok sancağın aynı adla anılan birer iskân yerleri de vardı (Kılıç, 1997: 10).

Osmanlı Devleti'nde sancaklar irsi bir yönetim sistemine dayalı olarak yurtluk-ocaklık ve hükümet sancakları olarak sınıflandırılmıştır (Kılıç, 1999: 119). Bu sınıflandırmaya göre hükümet olarak adlandırılan ve idarelerinin mahalli beylere ocaklık suretiyle verildiği sancaklar oluşturulmuştur. Ancak bu sancaklar defterlere *liva* olarak değil *hükümet* olarak kaydedilirlerdi. Hükümet sancağı da denilen bu sancaklara atanan mülki amirlere ise *hâkim* denilirdi (Kılıç, 1997: 11).

Yurtluk-ocaklık ve hükümet sancaklarının hukuki statüleri Kanuni döneminde hazırlanan Kanunname-i Hümayunda belirtilmiştir. Bu kanunnamede ve çeşitli kanunnamede yurtluk-ocaklık ve hükümet sancaklarının tevcih usulleri, idari ve askeri yönetimleri, vergi toplama şekilleri gibi yönetsel konular üzerinde durulmuştur. Hükümet ve yurtluk-ocaklık sancaklar fetih sırasında başarılı olan mahalli beylere veya ümeraya tahsis edilirdi. Hükümet sancaklar mülkiyet hassı yoluyla, yurtluk-ocaklık sancaklar ise arpalık ve sancak hassı yoluyla dağıtılırdı. Hükümet sancaklarda tahrir yapılmazken buralarda tımar ve zeamette uygulanmazdı ve sancak gelirinin tamamı hakimlere aitti ve kendi özel askerleri mevcuttu. Yurtluk-ocaklık sancaklarda ise hükümet sancakların tersine tahrir yapılır ve buralarda tımar ve zeamet uygulanırdı (Kılıç, 1999: 122).

Kanuni döneminde Diyarbekir eyaletinde 8 adet yurtluk-ocaklık, 5 adet hükümet sancağı; Çıldır eyaletinde 4 adet yurtluk-ocaklık sancağı; Van eyaletinde 4 adet hükümet sancağı bulunurken 1631-1632 yıllarında Diyarbekir eyaletinde 13 adet yurtluk-ocaklık, 6 adet hükümet sancağı; Çıldır eyaletinde 7 adet yurtluk, ocaklık sancağı; Van eyaletinde ise 9 adet yurtluk-ocaklık sancağı, 4 adet hükümet sancağı

bulunmaktaydı³. Buradan yurtluk-ocaklık ve hükümet sancaklarının sayılarında artış olduğunu ve ayrıca genellikle sınır eyaletlerde yurtluk-ocaklık ve hükümet sancaklarının kurulduğunu söyleyebiliriz.

Yıllar içerisinde devletin toprak kayıplarına bağlı olarak sancak sayılarında değişim olmuştur. 1600'lü yılların ilk yarısında Osmanlı taşra sisteminde 320 olan sancak sayısı (Baykara, 1988: 98), 1864 yılına gelindiğinde 123 adete gerilemiştir (Ortaylı, 2012: 430). Ancak şu bir gerçektir ki, Osmanlı sancak sistemi günümüz mülki idari yapısını şekillendiren ve Osmanlı'nın modern Türkiye yönetimine miras bıraktığı bir kurumdur. Öyle ki, Ortaylı (2012) bu durumu "... özellikle İttihat ve Terakki devrinde merkeze bağlı sancakların sayısı arttırılmıştır. Bu olay bugünkü cumhuriyet yönetiminde sahip olduğumuz vilayet taksimatının biçimlenişinin bir başlangıcıdır." (253) diyerek günümüz mülki yapılanmasının belirleyicisi olan bu olguya vurgu yapmıştır.

1.1.5. Merkez ve kaza idaresi

Osmanlı taşra idaresinde kaza birimi ilk dönemlerde idari bir birim olarak dikkate alınmamış ancak adli ve askeri özelliği itibarıyla sancak teşkilatının altında kendine özgü yönetsel bir alan içerisinde varlığını sürdürmüştür. İmparatorluk döneminde mülki sistem içerisinde kaza sayılarına ilişkin net bilgilere ulaşılamamakla birlikte sayılarının çok fazla olduğunu, imparatorluğunun sınırlarının genişliğine ve toplumsal yapıdaki çeşitliliğe dayanarak söyleyebiliriz. Ancak Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün arşivindeki kayıtlardan 18. yüzyılda Anadolu'daki kazaların sayısının 572 adet olduğu tahmin edilmektedir.⁴

Kaza, idari bir birim olmasının yanında aynı zamanda adli bir birim olma özelliğine sahiptir. Çünkü taşra teşkilat sistemi içerisinde kaza bölgeleri adli hizmetlere göre belirlenmiştir. Ayrıca bu teşkilatın kendine özgü bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Bu sonuca kazanın başı olan kadının sahip olduğu adli, idari ve yerel hizmetleri yürütmekle görevli olmasından ve ayrıca sancakbeyine bağlı kalmadan merkezle

³ Burada belirtilen eyalet sayıları Orhan Kılıç'ın makalesinde yer alan tablodan derlenmiştir. Bkz. Kılıç, Orhan Yurtluk-Ocaklık ve Hükümet Sancaklar Üzerine Bazı Tespitler, 1999, OTAM, S. 10, 119-137.

⁴ Bu veriye Tuncer Baykara'nın Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş 1 Anadolu'nun İdari Taksimatı adlı eserinden derlenerek elde edilmiştir. Bkz. Baykara, Tuncer Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I Anadolu'nun İdari Taksimatı, 1988, Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü s.217-225.

doğrudan yazışma yetkisine sahip olmasından ve son olarak kadının beylerbeyi ve sancakbeyi gibi kalemiye veya seyfiye sınıfından değil ilmiye sınıfından olmasından varabiliriz.

Kaza, kadının adli mıntıkası olarak görülse de ortak görüş anlamında köylerin bir araya gelmesiyle oluşan, bulunduğu çevrenin merkezinde bulunan iktisadi ve sosyal bir birimdir. Kaza kelime anlamı itibariyle “kadının yetkisi”, “eyalet içinde kadının yetki alanına denk düşen idari birim” olarak tanımlanır (İnalçık, 2004: 453). Ünal ise kazayı şöyle tanımlamaktadır (2005) “ticari ve kültürel üstünlüğü ile çevrenin merkezi olmuş bir kasaba veya şehir ile, böyle bir topluluk merkezini çevrelemiş köylerin teşkil ettiği idari bir birliktir” (229). Akdağ’a göre ise (1955) “... büyük bir kasaba veya şehir ile etrafında ona tabi birçok köylerden ibaret olan bir bölge...” (s. 48). Her kazada birbirinden bağımsız subaşı ve kadı bulunurdu. Subaşılardan yönettiği kazaların alt birimlerinde ise tımarlı sipahilerin bulunduğu köyler yer alırdı (Ortaylı, 2012: 254). Kazaların oluşması daha çok buldukları bölgenin coğrafi, iktisadi ve sosyal koşullarına bağlı olarak şekillenmiştir. Kimi kazaların aynı cemaatten oluşan kesimlerce oluşurken kimi kazalar dağlık veya düzlük alanda konumlanmalarına bağlı coğrafi etkenlere dayalı olarak oluşmuştur.

Çadircı’ya göre (1989) “Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan beri “kaza” adı ile anılan ve başlangıçta idari-adli, daha sonraları ise sadece adli bir birim olarak bu ad ve kavram bulunuyordu. Mahkemenin, kadı veya naibin bulunduğu her yerleşim bölgesi, eyalet merkezi, sancak veya voyvodalıkla yönetilen kasaba ve köyler topluluğu adli bir birim olarak Tanzimat’ın ilanına kadar kaza adı altında varlığını devam ettirmiştir” (s. 237). Ancak bu noktada Baykara (1988: 32) kaza teşkilatının Osmanlı’nın ilk dönemlerinde bulunmadığını belirtir. Zaten kazanın sancağın alt birimi olarak hukukilik kazanması 19. yüzyılda olacaktır. 1858 tarihinde kazalar, eyalet ve sancakların altında üçüncü bir idare bölümü haline gelmiştir (Behlülgil, 1992: 82). Bu döneme kadar kazanın taşra sistemi içerisindeki (idari bir birim olarak) konumlanmasında fiili bir durumun olduğunu söyleyebiliriz.

Kaza idaresinin başında kadı bulunurdu. Belirli bir süre *danişment* olarak görev yapan kadı padişah beratı ile tayin edilirdi. Ancak tayin, azil ve nakil gibi idari işlemleri buldukları yere göre Anadolu ve Rumeli kazaskerlikleri dairesi yapardı (Ortaylı,

2016: 25). Kadı, kaza sınırları içindeki nahiyelere bir *naib* tayin eder. Naibin görevi, Kadı'nın hiyerarşisine bağlı kalarak kadının görevlerini görmektir (Ortaylı, 2016: 44). Naiplerin mülki yetkilere sahip olup olmadıkları ve Kadı'nın yetki sahasına giren her işleme icraya yetkili olup olmadığı belli değildir (Ortaylı, 2016: 45).

Kadı'nın kazalarda üç tür vazifesi bulunurdu bunlardan birincisi adli vazifedir ki bu kadının esas görevidir. İkinci görevi ise idari olarak belirlemektedir. Üçüncü vazifesi beledi hizmetleri yürütmektir. Kadı, adli vazife olarak sorumluluk bölgesinde ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümler, şer'i ve örf'i hukukun uygulayarak adalet müessesesini temin ederdi. Bunun yanında noterlik vazifesini yürütürlerdi. İkinci görevi olan idari görevleri ise vergileri toplamak, merkez ile kaza arasındaki resmi yazışmaları yürütmek, *subaşı* ve *asesbaşı* aracılığıyla asayiş hizmetini icra etmek, halkı seferler esnasında orduya yardımcı olmak üzere koordine etmektir (Akdağ, 1955: 48). Kadının üçüncü görevi ise kazaya ait beledi hizmetlerin görülmesidir. Kaza merkezinde kurulan pazarlarda fiyat kontrolü görevi olan narh işlerine bakmak ayrıca şehrin imar düzeninin denetimini yerine getirmek, kazanın alt yapı hizmetlerini gözetmek, *muhtesip* yardımıyla esnafın teftişini, ölçü, kalite ve temizlik kontrolünü sağlamak bu görevler arasında yer almaktaydı. Bu değerlendirmeler ışığında Kadı, kazalarda günümüz kaymakamının yaptığı görevleri üstleniyordu ancak sadece görevleri bununla sınırlı olmayıp aynı zaman adalet işlerini yürütüyor ve bunun yanında kazanın beledi hizmetlerini de görüyordu.

1.2. XIX. Yüzyılda Osmanlı Taşra Teşkilat Yapılanması

Tanzimat dönemi, modern bir yapıya dayanarak merkeziyetçiliği güçlendirme amacı taşıyan uygulamaları içinde barındırır. Bu uygulamaların baş mimarları ise Tanzimatçı bürokratlardır. Devletin örgütsel yapısında büyük bir değişim ve dönüşümün yaşandığı bu dönemde taşra teşkilatı da değişimden nasibini almış ve eyalet yönetiminin ıslah edilmesine çalışılmıştır. 19. yüzyılın kendine has devinimi diğer bütün Avrupa devletlerindeki olduğu gibi Osmanlı Devleti'ni de yönetsel anlamda derinden etkilemiş, mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçişi sağlayan bir süreci içinde barındırarak otoritenin kanuna dayalı bir çizgide ama merkez ile taşra arasında ince bir dengeye dönük yapı kazanmasına neden olmuştur. Buna dayalı olarak Tanzimat'ın baş

aktörleri, imparatorluğun kurtuluşu için güçlü ve merkeziyetçi bir idari yapının oluşturulmasına çalışmışlardır (Eryılmaz, 2008 :134).

Ulaşım ağı ve dış ticaret kanalları ile üretim ve kontrol merkezlerinde yaşanan değişim imparatorluğun eyalet bölümlenmesini bu yüzyılda sürekli olarak değiştirmesi ihtiyacını doğurmuştur. Ayrıca 19. yüzyılda vilayet idaresinde merkeziyetçi sistemi yerleştirmeyi amaçlayan reformların uygulanması, taşrada otoriteyi ele geçiren derebeylerinin nüfuzunu da kırmayı sağlamıştır (Ortaylı, 2008:170). Ancak bu yüzyılın taşra idaresinde, meclisler vasıtasıyla halkın kısıtlıda olsa yönetime katılması ve mülki idari amirlerinin yönetsel yetkilerinin bir arttırılıp bir azaltıldığı kanuni ve idari düzenlemelerin varlığı ön plana çıkmıştır. Diğer yandan da artık idare hukukunun uygulama alanları artmış, bu durum günümüz yerel yönetim anlayışının yönetsel temellerini oluşturmuştur. Tabii son olarak Tanzimat'tan sonra vilayetlerin idari teşkilatı kadar mekânsal organizasyonunda da değişiklikler görülmüştür (Ortaylı, 2012: 428).

1.2.1. Yeni taşra düzeni

Osmanlı İmparatorluğu II. Mahmut'un tahta geçmesiyle birlikte idarenin modernleştirilmesi için devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çalışmalarına sahne olmuş ve bu yönde taşra teşkilatında bazı değişiklikler yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bu değişiklikler ilerleyen dönemlerde "Muhassılık Meclislerinin" kurulmasıyla başlayan ve daha sonra "Eyalet Meclislerine" dönüşen ve çıkartılan nizamnamelerle son olarak "Vilayet İdare Meclisleri" ve "Vilayet Umumi Meclisleri" adı altında oluşturulan mekanizmalarla taşra idari yönetimi şekillenmiştir.

Bu şekillenmede 1856 Islahat Fermanı'nın uygulanmasına yönelik Avrupa devletlerinin baskılarının etkisi olduğu söylenebilir. Diğer yandan Abdülmecit döneminde bazı eyaletlerde baş gösteren anarşi durumu, mülki teşkilatta düzenlemeyi gerekli kılan diğer bir neden olarak gösterilebilir. Bu maksatla 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri çıkartılarak taşra yönetiminde önemli değişiklikler yapılmış ve bu düzenlemeler devletin içinde bulunduğu durumdan kurtulmanın reçetesi olarak gösterilmiştir. Reyhan'a (2015) göre ise, bu nizamnamelerin temel amacı taşra teşkilatının yönetiminde birörnek olamama sorununu çözmektir (s. 53).

1863 yılında Ali ve Fuad Paşalar öncülüğünde oluşturulan komisyonla Osmanlı Devleti'nin o günkü iç ve dış siyasi, sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümü için yeni vilayet nizamnamesinin çıkartılması amaçlanmıştır (aktaran Seyitdanlıoğlu, 2015: 48). Bu çalışmalara Mithat ve Ahmet Cevdet Paşalar da katılmışlardır. 1864 Vilayet Nizamnamesi çıkartılmadan önce (özellikle 1860 – 1864 yılları arasında) eyalet sistemini destekleyen imparatorluk müfettişlikleri bulunmaktaydı. Bu müfettişlikler Anadolu ve Balkanlarda etkin olarak faaliyet göstermiş Arap coğrafyasında ise kısmen etkili olmuştur. Bu müfettişlikler tarafından yapılan teftiş gezilerinin 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanmasında etkili olduğu belirtilmektedir (Reyhan, 2015: 52). Ayrıca nizamname ilan edilinceye kadar taşra idaresinde 1846, 1849, 1852 ve 1858 yıllarında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu anlamda Osmanlı taşra yönetimi 1849 yılında çıkartılan talimatnameye dayalı olarak idare edilmiş, daha sonra valilerin yetki ve sorumluluğunu arttıran 1852 ve 1858 tarihli düzenlemelerle taşra yönetiminde değişikliklere gidilmiştir (Ünver, 2015: 98-99).

1864 Nizamnamesinin oluşumunda etkili olan bir diğer önemli faktör ise Bab-ı Ali yöneticilerinin Fransız departement sistemini örnek almalarıdır. Bu tezi ortaya atan ilk kişi Fransa'nın İstanbul büyükelçiliği çalışanlarından Edouard Philippe Engelhardt dır (Tural, 2015: 69). Ancak Tural (2015), vilayet sisteminin oluşmasında Fransız taşra yönetim sisteminin etkisini kabul etmekle birlikte bunun sınırlı düzeyde olduğunu ifade eder. Bu sınırlı etkinin ise idari kademelenmede seçim mekanizmasının işletilmesine yönelik olduğunu belirtir (s. 91).

Tuna vilayeti 1864 tarihli nizamnamenin uygulanması için pilot bölge olarak seçilmiştir. Bu vilayet için hazırlanan nizamnamede vilayet, merkez sancağı ile birlikte yedi livaya ayrılmıştır (Behlülgil, 1992:140). Tuna Vilayet Nizamnamesinin 8 Ekim 1864 tarihinde ilan edilmesinden 18 gün sonra 26 Ekim 1864 tarihinde "Tuna Vilayetinin Usulü İdaresi Hakkında Talimat" başlığı ile bir talimat yayınlanmış (aktaran, Kılıç, 2005: 104) ve bu talimatta nizamnamenin nasıl uygulanacağına yönelik detaylar yer almıştır.

8 Ekim 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ile idari bölünüş; vilayet, sancak, kaza ve karye olmak üzere dört ayrı kademede örgütlendirilmiştir (Yaman, 1940: 161). Bu nizamname her aşamadaki yöneticinin görev ve sorumluluklarını ayrı ayrı açıklamakta,

vilayetlerde görev alacak üst düzey memurları belirlemekte ve bunların iş bölümünü ortaya koymaktadır. Ayrıca vilayetlerde ve livalarda idare meclislerinin kurulması öngörülmekteydi (Çadırcı, 2015: 213). Tuna Vilayet Nizamnamesinden sonra merkezi hükümet tarafından Mithat Paşa vezir rütbesinde vali oldu, Sabri Paşa Vidin kaymakamı, Süleyman Paşa Niş, Ahmet Rasim Paşa Tulca, Fehim Paşa Sofya, Mehmet Faik Paşa Rusçuk, Mustafa Arif Efendi Varna, Hüsnü Tahsin Paşa Tırnova kaymakamı olarak atanmışlardır (Ortaylı, 2011: 58). Bu nizamname valilere geniş yetkiler vererek günümüz idare hukukunun yetki genişliği kurumunun temellerini atmıştır. Öyle ki, Mithat Paşa vali olduktan sonra köylere Vilayet Nizamnamesinde yer alan statünün ötesinde bir komunal özerklik vermiştir (Ortaylı, 2011: 58).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sistemi kaldırılarak vilayet sistemine geçildi ve liva, kaza, köy idareleri oluşturuldu. Bu dörtlü idari birimlere atanmışların yanında seçilmişlerinde bulunduğu “meclisler sistemi” öngörülmüştür. Her yönetim kademesi için “meclis-i umumi vilayet” ve “meclis-i idare” olmak üzere ikili bir yapı öngörülmüştür. Buna ek olarak yönetim kademelerinin başına tek kişilik yürütme organı getirilmiştir. Meclis-i idare (idare meclisi) yürütme organına yardımcı olma görevi üstlenirken meclis-i umumi vilayet (genel meclis) danışma görevini üstlenmiştir. Vilayetin başında vali, livanın başında mutasarrıf, kazaların başında ise kaymakam yürütme yetkisine sahipken bu makamlara yardımcı olmak üzere vilayetlerde vilayet idare meclisi, livalarda liva idare meclisi ve kazalarda kaza idare meclisi oluşturulmuştur (Reyhan, 2015: 55-56).

1864 Vilayet Nizamnamesi vilayet merkezi olan sancaklara mutasarrıf tayin olunmasını öngörmüş ve bu durum merkez mutasarrıflık olarak nitelendirilmiştir. Ancak hükümet tarafından tasarruf tedbirlerine yönelik olarak uygulamaya konulamamıştır (Ünver, 2015: 103).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile valinin yanına “şer’i işler müfettişi”, yazışmaları yürütecek “mektupçu”, yabancılarla ilgili işlere bakacak “umur-u ecnebiye müdürü”, bayındırlık ve tarımla ilgili işler için “nafıa” ve “ziraat” müdürleri atandı (Eryılmaz, 2016: 164). Bu durum weberyan bürokratik yönetim anlayışına uygun bir iş bölümü ve uzmanlaşmanın kurulmaya amaçlandığını göstermektedir. Diğer yandan yukarıda söz ettiğimiz gibi vilayetlerde idari ve umumi meclisler oluşturulmuştur. Buna benzer

livalarda ve kazalarda da sırasıyla mutasarrıf ve kaymakamın başkanlığında meclis uygulamaları olmuştur. Bunun yanında her köy belediye sayılmıştır.

1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat'tan sonra taşra yönetiminde yapılan ilk sistemli düzenlemelemdir (Sencer, 1986: 79). Karpat'a göre (2015) bu nizamname "merkezin çevre üzerindeki gücünü arttırmayı amaçlamaktaydı. Kanun, düzenli ve etkin yönetimi vilayetlerde de gerçekleştirebilmek amacı ile yapılmıştı. Bu kanun ile valilerin yetkileri genişletilmişti; merkez bu kanun ile, 1858 Toprak Kanunu'ndaki hedeflediği amaçlarını gerçekleştirmeyi planlamıştı" (s. 82). Tuna Vilayetinde elde edilen başarı neticesinde 1867'de çıkartılan nizamname ile uygulama alanı genişletilmiştir. Buna dayalı olarak Tuna'da denenen vilayet sistemi Bosna, Erzurum, Halep, Edirne ve Suriye gibi eyaletlerde uygulanmıştır (Eryılmaz, 2016: 163). Ancak bu uygulamadan Sırbistan, Eflak, Tunus, Mısır, Karadağ gibi ayrıcalıklı statüdeki vilayetler muaf tutulmuştur.

1864 Vilayet Nizamnamesi ilan edilmeden önce Osmanlı taşra idaresi 31 birime ayrılmıştı. Bu eyaletlerden 30'u eyalet statüsünde yer almakta iken sadece Biga mutasarrıflık olarak yönetilmekteydi (Ünver, 2015: 99). 1867 yılında çıkartılan vilayet nizamnamesi ile yeni vilayetler kurulmuştur. 1867 Vilayet Nizamnamesi 1864 Nizamnamesi'ne göre köklü değişiklikler getirmemiş ve önceki nizamnamedeki taşra yönetimine ilişkin temel ilkeler korunmuştur (Ünver, 2015: 102). 1867 Nizamnamesi'ne göre Osmanlı Devleti'nin 1876 tarihli mülki taksimatı şu şekildedir:

Tablo: 1.1. – Osmanlı Devleti'nin 1876 tarihli mülki taksimatı

Vilayetlerin İsimleri	Sancak veya Mutasarrıflıkların İsimleri
İstanbul	Özel bir idareye sahiptir
Edirne Vilayeti	Edirne, Tekfurdağı (Tekirdağ), Gelibolu, Filibe, İslimiye
Tuna Vilayeti	Ruşçuk, Varna, Vidin, Tulça, Tirnova, Sofya, Niş
Bosna Vilayeti	Bosna Saray, İzvornik, Benaluka, Travnik, Bihke, Yenipazar

Hersek Vilayeti	Mostar, Kaçka
Selanik Vilayeti	Selanik, Serez, Drama
Yanya Vilayeti	Yanya, Ergeri, Tırhala, Preveze, Berat
Manastır Vilayeti	Manastır, Pirserin, Üsküp, Dobra
İşkodra	İşkodra
Cezayir-i Bahr-i Sefid Eyaleti	Rodos, Midilli, Sakız, İstanköy, Kıbrıs
Girit Vilayeti	Hanya, Resno, Kandiye, İspakya, Taşit
Hüdavendigâr Eyaleti	Bursa, İznik, Karesi, Karahisar, Kütahya
Aydın Vilayeti	İzmir, Saruhan, Aydın, Menteşe
Ankara Vilayeti	Ankara, Yozgat, Kayseri, Kırşehir
Konya Vilayeti	Konya, Teke, Hamit, Niğde, Burdur
Kastamonu Vilayeti	Kastamonu, Bolu, Sinop, Kengiri
Trabzon Vilayeti	Trabzon, Gümüşhane, Batum, Canik
Sivas Vilayeti	Sivas, Amasya, Karahisar
Erzurum Vilayeti	Erzurum, Çıldır, Beyazıt, Kars, Muş, Erzincan, Van
Diyarbakir Vilayeti	Diyarbakir, Mamuret-ül Aziz, Mardin Siirt, Malatya
Adana Vilayeti	Adana, Kozan, İçel, Payas
Suriye Vilayeti	Trablusşam, Hama, Beyrut, Akka, Kudüs, Belka, Cebeli Lübnan
Halep Vilayeti	Halep, Maraş, Urfa, Zor
Bağdat Vilayeti	Bağdat, Musul, Şehrizar, Süleymaniye, Delim, Kerbela, Samira, Hankin
Basra Vilayeti	Basra, Müntefik, Necit
Hicaz Vilayeti	Mekke, Medine
Yemen Vilayeti	Sana, Hüdeyde, Asir, Tor

Trablusgarp	Trablusgarp, Bingazi, Cebeli, Garbiye, Fizan, Hams
-------------	--

Kaynak: Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, Cilt 7, Ankara: TTK Basımevi, s. 156.

1871 yılında ilan edilen İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi 1864 Vilayet Nizamnamesinin devamı niteliğinde olup bu düzenlemede vilayet yönetiminde çalışan memurların idare, maliye, nafia, zabıta, hukuk ve maarif alanındaki görev ve sorumlulukları detaylıca anlatılmıştır. Bunlar içinde en dikkat çekici nokta vali yardımcılığının getirilmesidir. Aslında vali yardımcılığı 1864 Vilayet Nizamnamesinde yer almaktaydı fakat uygulamada yaygınlık kazanmamıştı ancak 1871 Nizamnamesi bu konuda detaylı açıklamalarda bulunmuş ve fiili durumu resmileştirmiştir. Bundan ayrı olarak nahiyeler 1871 Nizamnamesinde detaylıca işlenmiştir (Ünver, 2015: 111). 1871 Nizamnamesi 1913 yılına kadar yürürlükte kalmış olup bu nizamnameye göre vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler ise karyelere (köylere) ayrılmıştır. Vilayet genel idaresinden vali sorumludur ve vilayetin mülki, mali, eğitim, bayındırlık, zaptiye işleri ile ceza ve hukuk işlerinin yürütmesi valiye aittir. Liva idaresinin başında mutasarrıf olup valinin sahip olduğu yetkilere liva ölçeğinde sahiptir. Kaza idaresinin başında kaymakam bulunmaktadır ve mülkiye işleri, maliye ve zaptiye işleri ile mahkeme kararlarının kendi yetki alanında yerine getirilmesinden sorumludur. Nahiyelerin başında ise müdür bulunmakta olup müdüre yardımcı olmak üzere nahiyeye idare meclisleri oluşturulmuştur. Son olarak köylerde ise muhtar görevlendirilmiştir (Toraman, 2015: 309-310).

1871 Vilayet Nizamnamesi ile ülke genelinde vilayet oluşturulması yaygınlaştırılmıştır (Parlak, 2001: 39-40). Ayrıca bu nizamname ile 1864 Vilayet Nizamnamesinin muğlak noktaları aydınlatılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi 78, Tuna Vilayet Nizamnamesi 82 maddeden oluşurken 1871 Vilayet Nizamnamesi 129 maddeden oluşmaktadır (Kartal, 2013: 14). Ayrıca valinin görevleri arttırılmış ve valinin yanına vali yardımcılığı kurumunu getirilmiştir (Kartal, 2013: 15). Bu nizamname ile vilayetlerden köylere kadar bürokratik bir yönetim anlayışının kurulması amaçlanmıştır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki valilere verilen yetkilerin genişliği ve vilayetlerde kurulan meclisler göz önüne alındığında adem-i merkeziyetçi

bir yönetim anlayışının da uygulanmaya çalışıldığı söylenebilir. Nizamnamenin uygulanması II. Meşrutiyetin ilanına kadar sürmüştür.

Sonuç olarak, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi Osmanlı taşra yönetiminin tümünü yeniden düzenlemeyi esas almış ve vilayet, sancak, kaza ve köy yönetimini ayrıntılarıyla belirtmiştir. 1864 Nizamnamesi Fransız yönetim örgütlenmesini model olarak Osmanlı mülki idaresine yeni birimler eklemiştir. Fransız sistemindeki “departement-arrondissement-canton-commune” ün yerini “vilayet-sancak-kaza-nahiye” almıştır (aktaran Akyılmaz, 1999: 147). Bu nizamnamenin hazırlanmasında iki farklı görüş ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi Keçecizade M. Fuat Paşa'nın savunduğu sınırları genişletilmiş vilayet ve livalara idari ve mali yetkiler verilmesidir. İkincisi ise A. Cevdet Paşa'nın savunduğu merkezîyetçilik yaklaşımıydı (aktaran Eryılmaz, 2008:135).

1864 tarihli düzenlemenin iki önemli sonucu olmuştur. Bunlardan birincisi, Tanzimat'ın ruhuna ve temel felsefesine uygun olarak eşitlik prensibi çerçevesinde Müslüman olan ve Müslüman olmayan halkın bir arada idareye katılması sağlanmış. İkincisi ise kurulan meclislerle her düzeyde seçim prensibi Osmanlı sistemine tanıtılmıştır (Akyılmaz, 1999: 150). Bu anlamda Osmanlı'da demokratik yönetimin temellerinin sınırlı olsa atılmaya başladığını ve meşruti yönetimin ön hazırlığının yapıldığı söylenebilir.

1.2.1.1. Vilayet umumi meclisleri

Vilayet Umumi Meclisleri vilayet yönetiminde bir tür danışma organı olarak görev yapıyordu. Bu meclisler kanuni dayanağını Tuna Vilayet Nizamnamesinden alıyordu. “Meclis-i Umumi-yi Vilayet” olarak adlandırılan meclis, vilayete bağlı sancaklardan seçimle belirlenen üyelerin katılımı ile kuruluyor, her sancaktan ikisi Müslüman, ikisi Müslüman olmayan olmak üzere dörder üye ile bir araya gelerek valinin başkanlığında toplanıyordu (Çadircı, 2017:298). Bu anlamda Vilayet Umumi Meclisleri seçimle iş başına gelen üyelerden oluşuyordu ve yılda bir defa vilayet merkezinde toplanıyordu. Ayrıca toplantının gündemi vali tarafından belirleniyordu (Gençoğlu, 2011: 43).

Vilayet Umumi Meclisinin görevleri; yolların bakım ve onarımı, kamu binalarının yapım ve tadilatı, liva, kaza ve köylerde vergilerin belirlenmesi hakkında hükümete görüş bildirmek, sağlık, eğitim ve öğretimle ilgili sorunları rapor etmek olarak

sıralanabilir. Bu meclisin icrai niteliğinin zayıf olduğu söylenebilir meclisin yılda bir kez toplanması etkinliğini zayıflatan önemli bir faktör olmuştur. Meclis toplantısında alınan kararlar bir mazbataya yazılarak vali tarafından merkezi hükümetin değerlendirilmesine sunulur, alınan kararları uygulanması için sadrazamın ve bazı durumlarda padişahın onayı gerekirdi (Gençoğlu, 2011: 43).

Vilayet Umumi Meclislerinin toplantıları gizli olarak yapılırdı. Bunun yanında yaptırım yetkisi bulunmamaktaydı ve kendine has bütçesi de yoktu ve tüzel kişiliğe sahip değildi (Çadırcı, 2017:299). Vilayet Umumi Meclislerine verilen görevlerin gerçekte yerine getirilemeyeceği açıktı. Diğer yandan halk da vilayetteki işlerin kendisinin katkısı olmadan hükümet tarafından yapılmasını istemekteydi (Ortaylı, 2011: 90).

Bu meclisler Şuray-ı Devlet'in kurulmasına da vesile olmuşlardır (Seyitdanlıoğlu, 1994: 56). Ayrıca halkın yönetime katılması anlamında Osmanlı taşra yönetiminde yerel aktörlerin sınırlı bir demokrasiye dayanarak taleplerini merkezi hükümete iletmede büyük katkısı olmuştur.

1.2.1.2. Vilayet idare meclisleri

Vilayet İdare Meclislerinin temeli 1842 düzenlemesiyle oluşturulan eyaletlerde "Büyük Meclis" olarak kurulmuş ve daha sonra "Eyalet Meclisi" adını alan kurullar oluşturmaktadır (Çadırcı, 2017: 287). Vilayet yönetimi için valinin başkanlığında vilayet merkezinde Vilayet İdare Meclisi, aynı şekilde livalarda Liva İdare Meclisi, kazalarda da Kaza İdare Meclisleri bulunmaktaydı. Vilayet İdare Meclisinde hâkim mektupçu, hariciye memuru, defterdar ve gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri tabi üye olarak yer alırken bunların yanında ahali tarafından seçilen ikisi gayrimüslim ikisi Müslüman olmak üzere dört üye bulunuyordu. Vilayet İdare Meclisi, mülki, mali, ticari ve zirai konuları görüşür, hukuki meselelere karışmazdı (Gençoğlu, 2011: 38).

Toplantı gündemi vali tarafından belirlenirdi. Vilayet İdare Meclislerinin çalışma usullerini gösteren ve görev sınırlarını belirleyen iç tüzük mahiyetinde kanuni bir uygulama bulunmamaktaydı. Bu yüzden bazı arazi ve vergi uyuşmazlıklarının çözümünde sorunlar yaşanmaktaydı. Aslında meclislerin toplantı usulü, toplantı zamanı, kararların uygulanmasına yönelik bir nizamname düzenleneceği 1864 ve 1871

Nizamnamelerinde belirtilmiş olsa da böyle bir kanuni düzenleme olmamış bu konular mülki amirin takdirine bırakılmıştır (Ortaylı, 2011:73).

Vilayet İdare Meclisleri merkezi hükümet bürokratlarının otoritesine bağlı, yürütme yetkisine sahip devamlı toplanan bir organdı. 1871 Nizamnamesi ile meclis üyelerinin kompozisyonunda değişikliğe gidilerek merkezi hükümet memurlarının sayısı seçilmiş üyelerin aleyhine arttırılmıştır. Ayrıca bu nizamname meclise idari yargıya ait bazı konularda danışma yetkisi veriyordu. Fakat meclisin denetim yetkisi bulunmamaktaydı. Bunun yanında halkın memurlar hakkındaki şikayetlerini değerlendirerek bir tür disiplin kurulu fonksiyonuna sahipti (Ortaylı, 2011: 71).

Vilayet idare meclislerinin görevi karar ve danışma organı olarak ikiye ayrıldığını söyleyebiliriz. Bu meclis idari anlaşmazlıkları inceleme ve memurlara disiplin cezası verme yetkisine sahipti ayrıca maliye, bayındırlık ve miri mallara ait işleri görüşme ve karar organı olup iltizam işlemlerinde sözleşmeleri incelerdi (Ortaylı, 2011: 71). Vilayet İdare Meclislerinin idari görevi 1871 Nizamnamesinin 78. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre, memurlar hakkında tahkikat, vilayet hudutları içindeki liva ve kaza idare meclisleri ile mahkemeler ve memurlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümü, ahali ile hükümet arasında veya ahalinin kendi arasında vergi salınması ve toplanmasından kaynaklanan itirazları incelemek olarak sıralanmıştır (Gençoğlu, 2011: 39). Ancak Ortaylı'ya (2008) göre merkezi hükümetin bu meclislerden asıl beklediği görev arazi anlaşmazlıklarının çözümlenmesidir (s.186).

Vilayet İdare Meclislerine seçilecek kişilerin seçme ve seçilme konusundaki katılma hakkı birtakım sınırlılıklara dayalıydı. Vilayet İdare Meclislerine seçilecek üyeler vilayet merkezinde oturmaları gerekiyordu ve ayrıca yılda beş yüz kuruş vergi vermesi, okur-yazar olması ve Osmanlı tebaasından olması gerekiyordu (Tural, 2004: 102). Buna benzer uygulamaları dönemin Fransa ve Rusya'sının siyasi katılım uygulamalarında da görmek mümkündür.

Vilayet İdare Meclisleri, halkın yönetime katılması anlamında önemli bir adım olmakla birlikte pek etkili olmadı. Bu meclisler hükümet temsilcisi kimselerin işlerini kolaylaştırıcı, onlara yardımcı, halk ile hükümet arasında aracı olmaktan öteye gidemediler (Çadırcı, 2017: 297).

1.2.2. Liva (Sancak) yönetimi

Tanzimat'ın ilan edilmesinden sonra taşra yönetiminde yapılan düzenlemelerle sancak merkezlerinde "Muhassılık Meclisleri" kurulmuş, sancağın yönetimi mütesellimden alınarak "Muhassıl" adı verilen yöneticiye verilmiştir. Daha sonra bu meclislerin adı "Küçük Meclis" olarak değiştirilmiştir. Bu kurullardan beklenen başarı elde edilemeyince 1842 yılı mart ayında yeni bir düzenleme yapılarak birkaç köyün bağlandığı, köyle sancak arasında idari yeni bir birim olmak üzere "kaza" oluşturuldu. Yapılan bu düzenleme ile ilk kez "kaza" idari birim olarak taşra teşkilatında yer aldı. Sancağın başı olan "muhasıl" adı yerine merkezden atanan yöneticiye "kaymakam" dendi (Çadırcı, 2017: 61).

7 Kasım 1864 nizamnamesi ile livalar (sancak) vilayet teşkilatının temel birimi olmuştur (Ortaylı, 2012: 502). Artık eyalet adı yerine vilayet adı kullanılmaya başlanmıştır. Liva idarecisine ise mutasarrıf denilmiştir (Gençoğlu, 2011: 31). "Elviye-i gayri mülhaka" denilen bazı livalar doğrudan merkeze bağlanmış ve bu livalardaki mutasarrıf, valinin yetkilerine sahip olmuştur (aktaran, Gençoğlu, 2011: 35). 1871 Nizamnamesi ile merkez liva mutasarrıflıkları ve kaymakamlıkları kaldırılmıştır.

1864 Nizamnamesinin getirdiği önemli yeniliklerden biriside vilayetlerde kurulan Vilayet İdare Meclislerinin benzerini livalarda Liva İdare Meclisi olarak oluşturmasıdır. Diğer yandan bu nizamnamenin 35. maddesinde livanın görevleri belirtilmiş ve özellikle livanın nahiye ile vilayet arasında oynayacağı koordinatör rolüne dikkat çekilmiştir (Tural, 2005: 77).

Liva İdare Meclisleri, livaların; idari, mali, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ait işlerini ve idari uyumsuzluk sorunlarını görüşüp karara bağlayan bir organdı (Ortaylı, 2011: 80). Livanın yöneticisi olarak atanan mutasarrıfın yanında oluşturulan bu kurul kaymakamın başkanlığında mal müdürü, hâkim, tahrirat ve mal baş katipleriyle Müslüman ve Müslüman olmayan toplulukların seçerek görevlendirdiği temsilcilerden oluşuyordu. Haftanın belirli günlerinde toplanan bu meclis, yönetim, maliye, eğitim ve öğretim, belediye hizmetleri ile ilgili konuları görüşüp karara bağlıyordu. Ayrıca ser'i konular dışındaki hukuk davalarına bakmakla yükümlüydü (Çadırcı, 2017: 62).

Livalar (Sancaklar) 19. yüzyıl taşra teşkilatının temel birimi olarak oluşturulmuş. Bu birim günümüz Türkiye illerinin de coğrafi genişliğine sahip olup aynı zamanda Cumhuriyetin mülki yapılanmasının temellerini de oluşturmuştur. Liva idarelerinin yapılan düzenlemelerle merkez teşkilatına bağılılıkları arttırılmıştır. Vilayetlerin alt birimi haline getirilerek taşra örgüt yapısında yerini almış askeri ve mali yönü önemini klasik döneme göre kaybetmiş merkeziyetçi anlayışın kurallarına uygun olarak idari özelliği ağırlık kazanmıştır. 1864 yılında Osmanlı Avrupa'sında 10 vilayet 44 sancak, Osmanlı Asya'sında 16 vilayet 74 sancak, Osmanlı Afrika'sında ise 1 vilayet 5 sancak bulunuyordu (Ortaylı, 2012: 430).

1.2.3. Nahiye yönetimi

Klasik dönem Osmanlısında nahiyelere idari bir birim olarak düzenlenmemiştir. Nahiyeler, 1864 Vilayet Nizamnamesinde birkaç köyün toplamından oluşan ancak kaza olmayan ve bir kazaya bağılı olarak yönetilen birimler olarak tanımlanmıştır (aktaran, Kartal, 2013: 9). 1871 Nizamnamesiyle birlikte idari taksimat içerisinde nahiyelerin köylere ayrıldığı belirtilmiştir. Bu nizamnamenin birinci maddesinde nahiyenin idari sistem içindeki yeri gösterildikten sonra 50 ve 58. maddelerinde nahiye ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Kartal, 2013: 15). Bu düzenleme ile kaza ile köy arasında bir yere sahip olan, köyler ve çiftliklerin bir araya gelmesiyle nahiyelerin kurulması öngörülmekteydi (Ortaylı, 2012: 503).

Nahiye biriminin oluşturulabilmesi için nahiyeyi oluşturacak köy ve çiftliklerin nüfusunun 500 kişiden fazla olması gerekmektedir. Nahiyelerin merkez ve sınırının belirlenirken önce Kaza İdare Meclisi karar alıyor daha sonra Liva İdare Meclisi uygun gördükten sonra Vilayet Umumi Meclisinin kararı padişahın bilgisine sunuluyordu (Çadırcı, 2017: 213). Nahiyenin başında yörenin halkı arasından vali tarafından atanan bir müdür bulunuyordu. Müdürün göreve başlayabilmesi için Dahiliye Nezareti'nin onayı gerekiyordu. Nahiye müdürleri hükümet ile halk arasında aracılık yapan kimselerdi. Nahiyelerde müdüre danışma görevi gören Nahiye Meclisleri bulunuyordu. Bu meclis, müdürün başkanlığında nahiyeye bağılı köy ihtiyar heyeti üyelerinden en çok dörder kişinin katılımıyla oluşuyordu. Bu meclis nahiyenin yönetim ve karar organıydı. Yılda dört kere, valinin uygun göreceği tarihlerde

toplanırdı. Belli başlı görevleri, köyler arası yollar, kamu mallarının korunması, tarım ve ticaretin geliştirilmesi üzerineydi (Çadırcı, 2017: 214).

Nahiye olmaya en uygun yerleşme birimlerinin daha çok imparatorluğun Rumeli vilayetlerinde bulunması; nahiye kurumunu iç ve dış siyaset yönünden problemlili hale getirmişti (Ortaylı, 2011: 99). Bu nedenden dolayı nahiye kurumu uygulamada pek bir başarı gösteremedi ancak merkezi hükümet bu nahiyeler konusunda ısrarcı davranınca 1876 tarihli Nahiye Nizamnamesi çıkartmıştır. Bu nizamname dış ülkelerin karışmaları sonucu çıkartılarak nahiye meclislerine etnik ve dini grupların belirli oranlarda katılmalarını, nahiye müdürlerinin seçimle göreve getirilmelerini, seçme ve seçilme koşullarını yeniden belirliyordu (Çadırcı, 2017: 214-215). Diğer adı *nevahi* olan nahiyeler için 1876 yılında çıkartılan bu düzenleme uygulanmamıştır (Ortaylı, 2012: 503).

1.3. Tanzimat Dönemi Taşrada Özel Statülü Örgütlenmeler

Osmanlı eyaletlerinde sahip olduğu siyasi ve toplumsal yapısından dolayı özel statülü eyaletler bulunmaktaydı. Çıkartılan bazı nizamnameler ülke genelinde birçok eyalette belirli bir merkezi idari yönetim esasının uygulanmasını sağlasa da Tuna gibi Lübnan gibi eyaletlerde bu durumun geçerli olduğunu söylemek zordur.

22 Eylül 1858 tarihli bir talimatname ile imparatorluğun idari taksimatı üzerinde değişiklik ve düzenleme yapma usulü padişah fermanına bağlanmıştır (Ortaylı, 2012: 428).

1.3.1. Cebel-i Lübnan vilayeti

1861 tarihli Lübnan Nizamnamesi Avrupa Devletlerinin baskısı altında hazırlanmıştır (Eryılmaz, 2008: 135). Bu anlamda Lübnan eyaleti etnik yapısından dolayı dış ülkelerin gözetimindeydi. 1861 tarihli Lübnan Nizamnamesi İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya devletlerinin ve Osmanlı İmparatorluğu'nun temsilcilerinden oluşan komisyon tarafından hazırlanmıştır. Ortaylı (2012) bu nizamname için "Osmanlı vilayet yönetiminin yeniden düzenlenmesinde olumsuz bir örnek teşkil ettiğini" (s.429) söylemiştir. Bu nizamname Lübnan'ın kozmopolit toplumsal yapısına göre şekillendirilmiş ve Beyrut hariç tutularak özel bir statüye alınmıştır. Nizamnamenin amacı etnik ve dini grupların eşit statüde idareye katılmasını sağlamaktır. Buna yönelik olarak mutasarrıflık makamına ilk Hristiyan bir yönetici

atanmış ve eyaletin idaresi karma üyeli bir meclis tarafından yürütülmüştür (Ortaylı, 2012: 429). Cebel-i Lübnan altı kazaya ayrılmış ve her kazada cemaatler tarafından seçilen 3-6 üyelik bir kaza meclisi oluşturulmuştur. Güvenlik işleri yerli ve karma bir zabıta kurulu tarafından yerine getirilecekti.

Bu düzenleme adem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısını öngördüğü için Babı Ali deki merkeziyetçiliği savunan bürokratlar tarafından kuşkuyla karşılanmıştır. Bunun ardından 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi çıkartılmıştır.

1.3.2. Tuna vilayeti

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin uygulanabilirliğini ölçmek amacıyla Tuna Vilayeti pilot bölge olarak seçilmiş ve buradan edinilecek olumlu veya olumsuz sonuçlara göre nizamnamenin imparatorluk genelinde uygulamaya konulacaktı. Buna yönelik olarak Niş Valisi Mithat Paşa tarafından uygulanan yeni model daha sonra Ali ve Fuat Paşalar tarafından Silistre, Niş ve Vidin eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna Vilayetinde uygulanmıştır. Tuna Vilayeti'nin nizamnamenin uygulanması için pilot bölge seçilmesinin nedeni olarak Balkan milliyetçiliğinin etkisi olduğu düşünülmektedir (Tural, 2004: 97).

Yeni kurulan vilayet 91.624 kilometrekare alan üzerinde bulunmakta olup yedi sancak ve kırk sekiz kazadan oluşturulmuştur (Draganova, 2006: 1). Silistre, Niş ve Vidin eyaletlerini içine aldığı düşünülmemiz Tuna Vilayeti'nin klasik bir Osmanlı eyaletinden büyük sınırlara sahip olduğu söylenebilir. Aynı görüşü Önen ve Reyhan'da (2011) "... vilayet eskinin eyaletlerinden daha geniş daha geniş bir alanı kapsamaktaydı" diyerek ifade etmişlerdir.

Mithat Paşa Tuna vilayetinin başına getirildikten sonra bu bölgede kısa sürede asayiş sağlanmış, yeni yollar inşa ettirmiş, Tuna Nehri üzerinde vapur şirketi kurarak bölge ekonomisinin canlanmasına katkı sağlamış, memleket sandıklarını kurmuş, yeni okul, hastaneler ve fabrikalar açtırmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2015: 49). Tuna ve çevresinin sosyal ve ekonomik açıdan kalkınmasının sağlanmasında Mithat Paşa'nın yöneticilik meziyetlerinin yanında uygulanan Vilayet Nizamnamesinin de payı olduğu söylenebilir.

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin ilan edilmesinde yukarıda da söz ettiğimiz gibi 1856 Islahat Fermanı'nın Müslüman tebaa ile Gayri – Müslim tebaa arasındaki toplum,

yargı ve yönetim alanındaki eşitsizlikleri kaldırmasının etkileri olmakla birlikte ortaya çıkan iç sorunlar ve dış baskılarında etkisini görmek gerekir (Seyitdanlıoğlu, 2015: 50).

1.4. Meşrutiyet Dönemi Taşra Teşkilatı

18. yüzyılda başlayarak 19. yüzyılda hızla devam eden, Sened-i İttifak, Tanzimat ve İslahat kronolojisiyle yaşanan siyasi ve toplumsal dönüşüm Osmanlı Devleti özelinde padişahın mutlakiyetçi yönetim şeklinde sorgulamalar meydana gelmesine neden olmuştur. Üst yönetimde olmasa bile taşra yönetiminde seçilmişlerin görev almaya başlaması muhassıllık meclislerinin oluşmasına vesile olmuş sınırlı olsa yönetime halkın katılımını sağlamıştır. Bu katılımcı dalga 1876 yılına gelindiğinde mutlakiyetten meşrutiyete geçişi sağlamış ve artık devlet yönetiminde parlamenter yönetim tarzının uygulanmasına geçilmiştir.

Anayasal yönetim fikrine sıcak bakmayan Sultan Abdülaziz tahttan indirilerek yerine V. Murat getirilmişti. Onunda akıl sağlığının yerinde olmaması “anayasal monarşi” taraftarlarınca yeni Anayasa’nın kabul sürecini geciktirdi. V. Murat’ın sağlık sorunları nedeniyle görevinden alınması sonucu II. Abdülhamit Osmanlı tahtına çıkmıştı (Önen ve Reyhan, 2011: 253). Diğer yandan modern aydın sınıf olarak tanımlanan İbrahim Şinasi, Ziya Paşa ve Namık Kemal’den oluşan “Genç Osmanlılar” anayasal yönetimin oluşmasında etkin rol oynamışlardı. Bu aydınların fikirleri genel olarak devlet mekanizmasının yeniden yapılanmasını üzerine yoğunlaşmıştı ve bunu daha çok kurumsal uyum ve siyasi sosyalleşme üzerine inşa etmeye çalışmışlardı (Karpuz, 2006: 38).

Mithat Paşa V. Murat’tan sonra tahtın en güçlü adayı II. Abdülhamit ile anayasal düzenin ve millet meclisinin oluşturulması için görüşmeler yapmıştır. II. Abdülhamit tahta çıktıktan sonra yazdığı Hatt-ı Humayun’da Kanun-ı Esasi’nin ilan edileceğini belirtmekten çekinmiş ve Meclis-i Umumi’nin kurulacağına dair söz vermiştir (Kızıltan, 2006: 258). Anayasa, II. Abdülhamit’in talimatıyla oluşturulan Meşveret meclisinin çalışmaları sonrasında Mithat Paşa başkanlığında kurulan 28 kişilik bir komisyonda hazırlanmıştır. Sonunda Kanun-ı Esasi 23 Aralık 1876 tarihinde padişah tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Kızıltan, 2006: 260-261).

1.4.1. 1876 Kanunu Esasi'nin vilayet idaresi ile ilgili hükümleri

Kanun-ı Esasiyi kabul eden Osmanlı Meclisi ülke yönetimini ilgilendiren konularla ilgili maddeler üzerinde de durmuşlardır. Bu maddelerde Osmanlı Devleti'nin topraklarıyla ve imtiyazlı eyaletleriyle bir bütünlük oluşturduğu, vilayet yönetiminin valilerin yetki genişliği temeline dayandığı buna ilaveten iş bölümü ve görevler ayrılığı ilkesinin benimsendiği belirtilmiştir (Çadircı, 2015: 216). Temelde Kanun-ı Esasi kendisinden önce çıkan mülki yönetimle alakalı nizamnameleri yok saymamış bunların üzerine ilave olarak eklemeler yapmıştır.

Kanun-i Esasi'de vilayet idaresi 108-112. maddeler arasında "vilayet" başlığı altında düzenlenmiştir⁵. Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesine göre vilayetlerin yönetim biçimi yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev bölüşümü (tefrik-i vezayif) ilkeleri üzerine kurulmuştur. 109. maddede vilayet altı kademe olarak "liva" ve "kaza" zikredilmektedir. Ayrıca vilayet, livaya ve kaza için bir "idare meclisi" öngörülmüş bunun yanında vilayet merkezinde toplanacak "Meclisi Umumi" den söz edilmiştir. İdare meclisleri ile meclisi umumi için özel kanun çıkarılacağı Anayasa'da belirtilmiştir.

Kanun-i Esasi'nin 110. maddesinde "Vilayet Meclisi Umumiyesi" nin yetkileri ile görevlerinin genel çerçevesi belirlenmiştir. Buna göre; yol ve geçitlerin düzenlenmesi, itibar sandıklarının oluşturulması, sanayi, ticaret ve tarımın kolaylaştırılması gibi bayındırlık işleri, hukuka aykırı işlerin düzeltilmesi gibi görevler Vilayet Umumi Meclisine verilmiştir.

Kanun-i Esasi'den sonra 1877 yılında hazırlanan ve 101 maddeden oluşan Vilayet Nizamnamesi Tasarısı (Lewis, 1988: 387) II. Abdülhamit tarafından veto edilmiştir. II. Meşrutiyete kadar illerin yönetimi 1871 Vilayet Nizamnamesi esaslarına göre yürütülmüştür (Eryılmaz, 2016: 167).

1.4.2. 1913 İdare-yi umumiye-i vilayet kanunu

1908 yılında ilan edilen II. Meşrutiyet'le birlikte taşra sisteminin yönetimi tekrar ele alındı. Bu konuda Şuray-ı Devlet'te özel bir kurul oluşturulmuş, vilayetlerden alınan

⁵ 108-110. maddeler doğrudan vilayet yönetimiyle ilişkili olup, 112. madde ise belediyeleri düzenleme konusu yapmıştır.

görüşler ve Kanun-ı Esasideki hükümler göz önüne alınarak bir yasa tasarısı hazırlanmış ve Meclis-i Mebusan'a sunulmuştur (Çadırcı, 2017: 221). Bu tasarı Balkan Savaşı nedeniyle yasalaşmadı. Ancak sonra kurulan hükümet tarafından 15 Mart 1913 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı adıyla geçici bir yasa şeklinde yürürlüğe konmuştur⁶.

Muvakkat Kanun'un iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda "Vilayetlerin Genel İdaresi", ikinci kısımda ise "Vilayet Özel İdaresi" düzenlenmiştir. 149 madde ve bir geçici maddeden oluşan Kanun'un vilayetlerin genel idaresini düzenleyen hükümleri (1-74 maddeler) 1929'da 1426 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve aynı kanunla düzenlenmiştir (Kartal, 2013: 19).

Vilayet Genel İdaresi 1864 nizamnamesine dayalı olarak aynı şekilde varlığını korumuştur. Bu anlamda yeni olan Vilayet Özel İdaresidir. Bu kurum, vilayet ölçeğinde bir yerel yönetim demektir. Vilayetin yerel hizmetlerini yerine getirme görevi bu birime verildi. Ayrıca, vilayete tüzel kişilik verilerek kendine has gelir kaynakları oluşturuldu (Eryılmaz, 2016: 168). Vilayet Genel İdaresi daha çok merkezi hükümetin ülke genelindeki faaliyetleri için vilayetlerde yetkili idari bir organ iken. Vilayet Özel İdaresi mahalli hizmetleri yerine getiren günümüz il özel idaresinin yetkilerine sahip yerel yönetim birimidir.

Bu yeni yasa ile valilerin yetkileri güçlendirilmiş, bürokratik reformlar yapılmış, vilayet merkezlerindeki memurların yapacakları işler ayrıntılarıyla düzenlenmiştir (Çadırcı, 2017: 221). Buna dayalı olarak vali yardımcısı, mektupçu, defterdar, jandarma alay komutanı, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü, defter-i hakani müdürü, polis müdürü, evkaf müdürü, nüfus müdürü, sıhhiye müdürü ve umur-u ecnebiye müdürü olmak üzere il şube müdürlerinin görev ve yetkileri belirlenmiştir (Eryılmaz, 2016: 167).

Bu geçici kanun idari taksimatta önemli bir değişiklik yaratmamıştır (Çadırcı, 2017: 224). Ülke yönetimi, vilayet, liva, kaza, nahiyeye ve köy olmak üzere mevcut biçimini korudu. Vilayet merkezlerinde, merkez kazası oluşturuldu ve başına da kaymakam atandı. Böylece merkez ilçe uygulaması başlamış oldu (Eryılmaz, 2016: 167-168).

⁶ Kanun-i Esasi'nin 36. maddesinin belirlenen şartlar dahilinde Bakanlar Kurulu'na geçici kanun çıkarma yetkisi verilmiştir. Anılan kanun bu yetkiye dayanılarak çıkarılmıştır.

Ayrıca kanun, 1871 Vilayet Nizamnamesine uyarak vilayet, liva ve kazalarda idare meclislerinin kurulmasını öngörmüştür. Kanun, sadece vilayet idare meclislerinin görevlerini saymış; vilayet idare meclislerinin vilayet içindeki görevlerinin, liva ve kaza idare meclislerinin kendi sınırları içerisinde de geçerli olduğunu belirtmiştir (Kartal, 2013: 20). Bu kanunda nahiyeler ve köylerle ilgili bir düzenleme yer almamıştır (Çadircı, 2017: 222).

Bu dönemde valilikler üç bölüme ayrılmıştı: Birinci bölümde Suriye, Hicaz, Yemen, Bağdat, Aydın, Trablusgarp ve Erzurum; ikinci bölümde Hüdavendigâr, Edirne, Cezair-i Bahr-i Sefid, Selanik, Ankara; üçüncü bölümde Bitlis, Kastamonu, İşkodra, Bingazi, Trabzon, Musul, Diyarbakır yer alıyordu (Çadircı, 2017: 220).

Bu geçici kanun ile il genel yönetimi ve il özel yönetimi Osmanlı'dan Cumhuriyete miras kalmıştır. Bugünkü taşra yönetim sistemimizin hukuki temellerini bu kanun oluşturmaktadır. Bu geçici kanun 1987 yılında kanun değişikliği geçirmiştir. Kanunun yürürlükten kalkması 2005 tarihli 5302 sayılı kanun ile olmuştur.

1.4.3. Kaybedilen vilayet ve kazalar

1878 Berlin Antlaşması ile Karadağ, Sırbistan ve Romanya elden çıkmıştır. Diğer yandan Kars, Ardahan ve Batum vilayetleri sınırların dışında kalmış, Bosna ve Hersek Avusturya'nın egemenliği altına girmiş, 1881'de Fransa Tunus'u işgal etmiştir. Bazı eyaletlerde hükümetin otoritesi azalmış ve Niş ve Tuna vilayetlerinin bir kısmında Bulgaristan Prensliği kurulmuştur (Çadircı, 2017: 218).

Bu dönemde bazı vilayet ve sancaklarda da düzenleme yapılmıştır. Rumeli'de Kosova, Anadolu'da Bitlis, Arap Yarımadası'nda Musul ve Beyrut vilayetleri oluşturulmuştur. Bazı yeni kazalar ve sancaklar kurulmuş, merkeze bağlı sancaklardan bazıları bağımsız hale getirilmiştir (Çadircı, 2017 :220).

1877'de Osmanlı Devleti taşra sistemi içerisinde yer alan Tuna, Sofya, Bosna, Hersek, Manastır, Yanya, İşkodra, Girit, Trablusgarp vilayetleri 1918 yılına gelindiğinde ülke topraklarından ayrılmıştı. Bunlardan Tuna ve Sofya vilayetleri 1878'de Bulgaristan'a, Selanik, Yanya ve Girit vilayetleri 1913'te Yunanistan'a, Bosna ve Hersek vilayetleri 1878'de Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'na, Trablusgarp vilayeti ise 1912'de İtalya'ya bırakılmıştır.

Hicaz, Cebel-i Lübnan, Suriye, Halep vilayetleri ve Yemen sancağı I. Dünya Harbi sırasında Filistin-Suriye Cephesi'nde kaybedilmiştir. Bağdat vilayeti ve Musul ve Kerkük sancakları ise Irak Cephesinde kaybedilmiştir. Dünya Harbi'nin sonuna gelindiğinde Osmanlı toprakları yüzölçümünde büyük azalma meydana gelmiştir. Öyle ki, Osmanlı topraklarının en geniş sınırlarına ulaştığı III. Murat döneminde 19.902.000 kilometrekarelik bir alana hükmederken bu rakam 1918 yılına gelindiğinde 3.606.254 kilometrekarelik bir alana düşmüştür (aktaran Keskin, 2007a: 226).

İKİNCİ BÖLÜM

1921-1980 DÖNEMİ TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE TEŞKİLATININ DÖNÜŞÜMÜ

2.1. 1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na Göre Taşra Yönetimi

Son Osmanlı Mebusan Meclisi'nin toplantısında alınan Misak-ı Milli kararı yeni kurulacak devletin temel sınırlarını oluşturmaktaydı. 23 Nisan 1923 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışıyla 1921 yılında yeni bir anayasa kabul edilmiş milli mücadele döneminde ülke yönetimi bu anayasada belirtilen esaslara göre yürütülmüştür. 23 maddeden oluşan 1921 Anayasası kısa bir anayasadır. Bu anayasanın önemli bir kısmı (m. 10-23) taşra yönetimine ayrılmıştır. Vilayet ve nahiyelerde *halk idaresini* kabul eden anayasa, yerinden yönetim ilkesini oldukça ileri bir düzeyde benimsemiştir (Atar, 2005: 23).

Mondros Ateşkes Antlaşması'ndan sonra Osmanlı Devleti'nin topraklarında; 15 vilayet, 17 müstakil liva, 35 mülhak liva ve 392 kaza bulunmaktaydı (Yalçın, 1991: 407). TBMM'nin ilk kurulduğu dönemde ise Türkiye'de 71 il bulunmaktaydı. Daha sonra il sayısı Anavatana İltihak Eden Arazide İcra Edilecek Teşkilatı Mülkiyeye Dair Kanun'a istinaden Artvin, Kars ve Ardahan'ın il haline getirilmeleri ile 74'e çıkarılmıştır. 1920-1924 döneminde bu 74 ilden, 36'sı müstakil liva yapılmış mülhak livadan, 6'sı yeni kurulan müstakil livadan, 15'i var olan vilayet merkezinden ve 17'si var olan müstakil livadan oluşmuştur (Keskin, 2007a: 123).

Teşkilat-ı Esasiye Kanununun taşra sistemi ile ilgili düzenlemesi 10. maddesinde yer almaktadır. "İdare" başlığıyla düzenlenen bu maddeye göre "*Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarında vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder*" denilmektedir. Böylece Tanzimat döneminde benimsenen vilayet sistemi Teşkilat-ı Esasiye Kanunu tarafından da benimsenmiş, vilayet altı kademe olarak "kaza" ve "nahiye" belirlenmiştir. Diğer yandan kazanın statüsü belirlenmiş, sancaklar kaldırılmış, bucaklara özel bir statü verilmiştir (Behlülçil, 1992: 166).

Bu kademelenme aynı zamanda Osmanlı Devleti'nin son zamanlarındaki mülki kademelenmeden farklılık göstermektedir. Zira Osmanlı Devleti'nin son döneminde dörtlü olan kademelenme yeni dönemde üçe indirildiği ve bu farklılığında sancakların

kaldırılmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bazı araştırmacılara göre Osmanlı Devleti'nden gelen mülki idari taksimat biçiminde ve idari kademelerde köklü değişikliklere gidilmemiştir. Bu yaklaşım Anayasa ile sürdürülmüş ve Türkiye'nin idari teşkilatının vilayetlere, kazalara ve nahiyelere bölündüğü, nahiyelerin ise kasaba ve köylerden meydana geldiği Anayasa hükmü düzenleme altına alınmıştır (Balık ve Karakuyu, 2014: ss. 128).

Teşkilat-ı Esasiye valilere de özel bir yönetsel görev vermektedir. Buna göre valiler TBMM'nin vekili ve temsilcisidir. Ayrıca valilerin Büyük Millet Meclisi hükümeti tarafından atanacağı belirtilmektedir. Valinin görevi devletin umumi ve müşterek görevlerini gözetmek olarak belirlenmiştir. Bunun yanında devletin genel görevleri ile vilayet yönetimine bırakılmış görevler arasında bir çatışma çıkma halinde valiye müdahale yetkisi verilmiştir. Valiye ilişkin bu hükümler kanununun 14. maddesinde belirtilmiştir.

1921 Anayasasınının 21. maddesinde nahiyelerin “*bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu*” belirtilmiş ayrıca kasabalarda nahiye olarak sayılmıştır. Ancak köyler idari taksimat içerisinde yer almamıştır. Bunun yanında 1913 yılında kurulan Genel Müfettişlikler anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

Mülki taksimatta düzenleme yapmak için 1922 yılında Meclis tarafından hükümete, her vilayet için üç yüz bin nüfus baz alınarak coğrafi ve iktisadi şartlara göre düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Dâhiliye encümeni tarafından yapılan çalışmalar 4 Eylül 1922'de Meclis'e getirilmiştir. Fakat çalışmalar yeterli görülmeyerek hükümet kararı ile yeniden görüşülmek üzere komisyona iade edilmiştir (Gül, 2016: 137).

20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu mülki idare bölümlenmesini yerel anlamda manevi kişiliğe sahip olacak şekilde ve vilayetleri ekonomik, adli, askeri, siyasi, dini ilişkilerde hükümetle birlikte çalışan birimler olarak konumlandırmaktadır (Apan, 2014: 97). Aslında bu anayasa ile liva kademesi ismen kaldırılmışsa da il yönetim bölgeleri yeniden oluşturulmuştur. Bazı mülhak livalar müstakil livaya dönüştürülmüş ya da yeni müstakil livalar kurularak toprağa dayalı örgütlenmede günümüzün il ölçeği esas alınmıştır (Apan, 2014: 98). Bu anlamda birçok vilayetin yönetim alanı Osmanlı sancak yönetim alanı baz alınarak

oluşturulmuştur. Cumhuriyet vilayetlerinin ölçęęi Osmanlı vilayet ölçęęinden daha dar bir alanı kapsamaktadır.

2.2. Cumhuriyetin Kuruluşu Sürecinde Taşra Yönetiminin Gelişimi

2.2.1. Müstakil liva – mülhak liva sorunu

Osmanlı topraklarının cihan harbinden sonra dağılması yeni kurulan Türkiye devletinin topraklarının daralmasına neden olmuştur. Osmanlı'nın kozmopolit toplum yapısına hitap eden kanunların uygulanması, Cumhuriyet Türkiye'sinde bazı yönetsel sorunlar ortaya çıkaracağı düşüncesiyle mülki yapıda da değişikler yapılmasını zaruri kılmıştır. Bu noktada milletvekilleri kendi livalarını merkeze koyarak mülki idarenin yeniden yapılanması taleplerini mecliste tartışmaya başlamıştır (Gül, 2016: 139).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı yönetsel sistemine katılan livalar sancakların yerine oluşturulmuştur. 1876 Kanun-i Esasi'nin 109. maddesinde liva mülki birim olarak vilayetten sonra yer almıştır. 1913 tarihli yasal düzenlemede bir vilayete bağlanmamış bütün müstakil livaların vilayet hükmünde olduğu belirtilmiştir (Keskin, 2007a: 212). Müstakil liva ve mülhak liva ayrımı 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı idari sistemi içerisinde yer almıştır. 1913 tarihli kanunun 2. maddesi, müstakil livaların vilayet hükmünde olduğunu belirtmiştir.

Keskin'e göre (2007a) “mülhak livalar; genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların hususi (özel) bütçeleri bağlı oldukları vilayetin hesabına devredilmektedir. Müstakil liva ise bağlı olduğu vilayet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayetle eşdeğer kılınan yönetim birimidir.” (s. 226). Bu noktada, Müstakil livalar, Elviye-i Gayri Mülhaka olarak isimlendirilen doğrudan merkeze bağlı olan bir birimdir. Bu livalarda görev yapan mutasarrıflar vilayetlerin en üst idari yöneticisi olan valinin yetkilerini kullanabiliyorlardı (aktaran, Gençoğlu, 2011: 35).

Mülhak livalar daha çok günümüz il ölçęęine sahip olup üç veya dört tanesinin bir araya gelmesiyle vilayet oluşmaktadır. Ancak müstakil livalar vilayete oranla daha küçük bölgelerde örgütlenmiştir aynı zamanda ölçek bakımından mülhak livalarla benzerlik göstermektedir. Birinci meclis, vilayete bağlı olan mülhak livaları müstakil

livaya dönüştürmüş buna ek olarak yeni müstakil livalar kurmaya çalışarak doğrudan merkeze bağlı hale gelmesini sağlamıştır (Keskin, 2007b: 121).

Meclis; 31 Mayıs 1920’de Tokat, Amasya, Malatya, Denizli; Haziran 1920’de Mardin ve Bilecik; Ağustos 1920’de Karahisarışarki, Gümüşhane, Muş, Aydın, Bayezıt; Eylül 1920’de Siirt; Ekim 1920’de Cebelibereket (Osmaniye) ve Kozan; Kasım 1920’de Muş; Aralık 1920’de Genç livalarını bağımsız hâle getirmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 370). 1924 yılına kadar ise Gelibolu, Tekirdağ, Kırkkilise, Hakkari, Mersin, Cebelibereket, Kozan, Üsküdar, Beyoğlu ve Ergani livaları mülhak liva olarak devam etmiştir. Bu livaların mülhak olarak devam etmesinin nedeni ulusal çıkarlar gereğince merkezin gücünden yararlanmaları gerekliliğidir.

Keskin (2007b) “müstakil livaların günümüzün illeri olduğunu, bir başka deyişle müstakil liva kurma sürecinin, illeşme süreci olduğunu belirtmek gerekir” (s. 123) diyerek müstakil livaların kuruluş nedenini il sisteminin temellerinde aranması gerektiğini vurgulamıştır. Müstakil livaların kurulmaya çalışılmasının siyasal ve yönetsel temelli üç etkene dayalı olduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi; vilayetlerin yönetsel gücünün kırılmak istenmesidir. Erken cumhuriyet dönemindeki büyük bölgeli vilayetler kendi içinde küçük bölgeli alt birimlere ayrılarak yönetilebilir bir konuma çekilmeye çalışılmıştır. İkinci etken, il teşkilatı ne kadar küçük olursa yönetiminin de o derece kolay olacağı savına dayanır. Bu noktada Mustafa Kemal’in yurt gezilerinde belirttiği “il teşkilatına çeşitli yerel hareketlerin neden olduğu” vurgusu bu durumun dayanağını oluşturur. Son olarak üçüncü etken, 1921 anayasasının adem-i merkeziyetçi yönetim ruhuna uygun olacak şekilde yerinden yönetimin güçlendirilmesi ve halkın kendi kendini yönetme yeteneğinin geliştirilmesi isteğidir (Keskin, 2007b: 124).

Müstakil livaların sayıca artırılması II. Meşrutiyet’ten sonraki döneme denk gelir. Mülhak livaların kendi gelirleri ile vilayet genelinde kamusal faaliyetleri yürütme konusunda yetersiz kalması da müstakil livaların önemini arttırmıştır. Hatta önceden mülhak liva olup daha sonra bağlı olduğu vilayetten ayrılarak müstakil livaya dönüşen bazı livalarda kamu hizmetlerinin finansmanı boyutunda olumlu yönde farklılıklar oluşmuştur. Diğer yandan mülhak livanın tüzel kişiliğe sahip olmaması ve yerel meclislerinin bulunmaması nedeniyle kendi içinde arzu edilmeyen bir statüyü

barındırmaktadır. Mülhak livalar müstakil livalara nazaran merkezi otoritenin daha fazla hissedildiği, yerel karar alma mekanizmalarının işlerliğinin az olduğu, yerel hizmetlerin yürütülmesinde merkezin söz sahibi olduğu bir yapıdır. Bu anlamda, yerel güçlerin etkisiyle, TBMM'den vekillerin buldukları bölgenin müstakil livaya dönüştürülme talepleri sıklıkla dile getirilmiştir.

Müstakil livaların kurulmasındaki temel amaç, sıkı bir mülki bölümlenmeyi sağlamak, eyaletlerin büyük ölçekleri daraltılarak iller üzerinde merkezin denetim ve kontrol gücünü pekiştirmek ve bu sayede aykırı yerel hareketlerin önüne geçilmesini sağlamak ve tüzel kişilik tanınarak, özel bütçeli statü içerisinde eğitim, sağlık gibi temel kamusal ihtiyaçların yerel meclislerce görülmesi sayesinde bir nevi yerel iktidar odaklarının merkezi hükümetle olan ilişkisini sağlıklı bir zemin üzerine oturtmaktır. Aslında yönetsel düşüncenin uygulama zemini, adem-i merkeziyetçi anlayış üzerine oturtulmaya çalışılmıştır. Ancak bu durum bir süre sonra merkeziyetçi idare lehine değişim göstermiştir.

Müstakil- mülhak liva ayrımının ortadan kalkması ancak Cumhuriyetin ilanından sonra, 8 Mart 1924 tarihli oturumda, 82 sayılı kararla (Keskin, 2009: 289), Beyoğlu ve Üsküdar dışındaki tüm mülhak livaların müstakil kılınması ile sonuçlanmıştır. Bu kanunla mülhak livaların bağlı oldukları vilayetlerle ilişkisi kesilmiş, bütün livalar müstakil yapılmıştır.

2.2.2. 1924 Anayasası'nda taşra yönetimi

Cumhuriyet idaresi mülki yapısını oluştururken Osmanlı idari yönetiminden miras kalan kademelenme yapısını dönemin yönetim anlayışına göre yeniden şekillendirerek il düzeyinde toprağa dayalı örgütlenme çabası içerisine girmiştir. Vilayet isminin korunarak il ölçeğinin liva düzeyine çekilmesi bu olgunun bir göstergesidir. Öyle ki günümüzde 81 ilden 50'sinin Osmanlı sancağı olmasının nedenlerinden biride 1924 Anayasası'nın getirmiş olduğu düzenlemelerdir. Cumhuriyet reformlarının ülke geneline yayılması ve bu süreçte 1921 Anayasası'nın yerel meclisleri yetkili kılan bakış açısının yerine merkeziyetçilik anlayışının hakim kılınmaya çalışılması 1924 Anayasası'nın temel yaklaşımını da ortaya koymaktadır.

Bu dönemde, 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçiliği öngören ilkeleri gündemden düşmeye başlanmıştır. Artık yerele özerklik isteyen az sayıdaki

milletvekillerinin 1921 Anayasası'nın yerelci ruhuna atıfta bulunarak, hükümetin merkeziyetçi uygulamalarına karşı çıkmalarını önlemek amacıyla dönemin merkeziyetçi yapısına uygun yeni bir anayasa yapmak mecburi hale gelmiştir (Görgün ve Şinik, 2014: 786). İkinci TBMM döneminde siyasal iktidar merkeziyetçi eğilimini ortaya koymaya başlayarak (Önen ve Reyhan, 2011: 463) idarenin mülki yapısında değişiklik tartışmaları idari merkeziyetçilik anlayışı etrafında şekillenmiştir. Bunun altında yatan temel neden ise adem-i merkeziyetçilik fikrinin federatif bir devlet idaresi getireceği kaygısıdır.

Cumhuriyet ilan edildikten sonra 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen, anayasa niteliğindeki 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 89, 90 ve 91. maddeleri mülki kademeleri düzenlemiştir (Özbudun, 1992: 6). 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde Teşkilat-ı Esasiye'nin 10. maddesi biraz daha geliştirilerek, "...iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" şeklinde açıklanmıştır. Böylece 1924 Anayasasında il altı kademelerin açık bir biçimde belirtildiği görülmektedir. 90. madde illerle şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu, 91. madde ise illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görevler ayrımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre yönetileceğini hükme bağlamıştır.

Birgül A. Güler, 1924 Anayasası'nın yerel kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlediğini; Cumhuriyet'in tasfiye etmeye çalıştığı bu toplumsal ve siyasal unsurların etki alanının daraltıldığını ileri sürer (Güler, 1998: 155). Bu noktada Keskin (2007b) 1924 Anayasası'nın " feodal kalıntıların tamamen tasfiye edilerek, devletin temel yapısının belirlendiği ve kuruluşun gerçekleştirildiği bir döneme ait" (s. 142) olduğunu belirtir. Bu anlamda tevsi-i mezuniyet adem-i merkeziyetin değil, ancak merkeziyetçiliğin bir uzantısı olarak (Önen ve Reyhan, 2011: 463) işlevselliğe sahiptir.

Anayasanın kabulünden iki yıl sonra Ocak 1926 tarihinde 714 sayılı kanunla 1913 tarihli kanunda değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle il ve ilçe idare meclislerindeki seçilmiş üyelikler kaldırılmış, yerine atanmış memurlardan oluşan bir kurul yapısı getirilmiştir. Ayrıca "idare meclisi" adı "idare heyeti" olarak değiştirilmiştir.

10 Ocak 1945 tarihinde kabul edilen 4695 sayılı kanunla, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Türkçeleştirilerek adı Anayasa haline getirilmiş; vilayet, kaza ve nahiye isimleri il, ilçe, bucak olarak değiştirilmiştir. 1952 yılında çıkarılan bir başka kanunla Anayasa önceki metnine dönüştürülmüş ve eski isimler tekrar kullanılmaya başlanmıştır. Yönetmelik kademelerin isimlerinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, İl İdaresi Kanunu ve çeşitli kanunlarda farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu tarihten sonra eski ve yeni isimler kişisel tercihlere bağlı olarak kullanılmıştır (Keskin, 2007b:132).

2.2.3. Teşkilat-ı Mülkiye Yasası

Cumhuriyet yönetiminin, mülki idare yapılanmasında, yönetmelik sisteminin yeni cumhuriyetin gereklerine uygun bir yapı kazanması için sürekli olarak düzenleme yapma ihtiyacının bir yansıması olarak Teşkilat-ı Mülkiye Yasası'nı görebiliriz. Cumhuriyet döneminin ilk mülki idare kanunu olarak niteleyebileceğimiz Teşkilatı Mülkiye Kanunu coğrafi, sosyal ve ekonomik koşullara dayalı olarak il, ilçe ve nahiye birimlerinin sınırlarında değişiklik ihtiyacı doğmuş ve bu konuyla ilgili mecliste uzun tartışmalar yapılmış, komisyonlar kurulmuş ve raporlar hazırlanmıştır.

Yasasın kabulünden önce 3 Mayıs 1925 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından seyyar tetkik heyetleri ile yollukların belirlenmesine ilişkin karar alınmış ve Tetkikatı Mülkiye Heyeti⁷ adı verilen bir komisyon ülkede incelemeler yaparak raporlar hazırlamıştır (Keskin, 2007b: 144). Teşkilat-ı Mülkiye Yasası bu nedenle alelade hazırlanan, bir dayanağı olmayan bir yasa değildir. Bu raporların sonuçları mecliste görüşülüp tartışıldıktan sonra kanunlaşarak uygulamaya geçirilmiştir.

Teşkilat-ı Mülkiye Yasası on maddeden oluşsa da yönetmelik bölümlenmeye etkisi oldukça önemlidir. Ayrıca mevcut hükümetin o zamanki mülki yapıya ilişkin görüşlerinin de ortaya çıkmasında belirgin bir role sahiptir. Şöyle ki, bu yasanın birinci maddesinde on bir vilayet kazaya, yirmi yedi kaza nahiyeye dönüştürülmüş; altmış nahiye kaldırılmıştır. Kanunun ikinci maddesinde on sekiz kaza yeniden oluşturulmuştur (Önen ve Reyhan, 2011: 486). Buradan mevcut il sayısının fazla

⁷ Kimi kaynaklarda söz konusu komisyonun Teşkilatı Mülkiye Komisyonu olarak da adlandırıldığı tespit edilmiştir. Bkz. Behlülgil, Mefahir İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz, İstanbul 1992 s.169.

olduğunun düşünülüğünü ve bu durumun temelinde de idari nedenlerden çok mali ve ekonomik nedenlerin olduğunu söyleyebiliriz.

Bu yasa 30 Mayıs 1926'da kabul edilmiş ve 26 Haziran 1926 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Toplam üye tam sayısı 287 olan mecliste kanun oylamasına 105 üye katılmış oylamaya katılanların 93'ü kabul oyu kullanırken 9'u ret oyu kullanmışlar 3 üye ise boş oy kullanmıştır⁸. Bu anlamda bu kanunun iyi bir çoğunluk oyuyla kabul edilmediği söylenebilir.

2.2.4. 1929 Vilayet İdaresi Kanunu

1924 Anayasası'nın mülki idareye yönelik düzenlemeleri 18 Nisan 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile kesin olarak uygulamaya geçmiştir. Bu kanunun gerekçesi vilayetlerin idaresi için yürürlükte olan 1913 tarihli düzenlemenin yani kanun-ı muvakkat'ın valilere verdiği yetkilere ilişkin zaman içerisinde farklılıklar olduğu, kanunun hükmü ile uygulanması anlamında bir tutarsızlığın bulunduğu dayanmaktaydı. O dönemki hükümet, merkezi idarenin yerel temsilcisi valiye daha fazla yetki verilmesi taraftarıydı ve valilerin merkezi yönetim ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmesi gerektiğini vurgulamaktaydı.

İdari merkeziyetçilik bağlamında tevsi-i mezuniyet ilkesini ön plana çıkaran kanun, merkezin yetkilerinden bir kısmının valiye devredilmesi gerekliliğini savunmaktaydı. Kanunun başlangıç kısmında, illerin idaresinde tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkesinin geçerli olduğu belirtilmiş, yeni vilayet oluşturulmasının ya da bir vilayetin kaldırılmasının ve vilayet merkezinin değiştirilmesinin Devlet Şurası'nın görüşü de alınarak kanun ile yapılabileceği; kaza teşkili, kaldırılması veya bir kazanın bağlı olduğu vilayetin değiştirilmesinin, vilayet idari heyeti ile umumi meclisinin görüşü alındıktan yine kanun ile yapılacağı hükme bağlanmış; vilayet sınırlarının, kaza merkez ve sınırlarının, nahiye oluşturulması ve kaldırılmasının veya bunların bağlılıklarının değiştirilmesinin vilayet idare meclisleri ile umumi meclislerinin görüşü alındıktan sonra Dâhiliye Vekaleti'nin kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleştirilebileceği kararlaştırılmıştır (Önen ve Reyhan, 2011: 539).

⁸TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2. Dönem 25. Cilt 109. Birleşim - Sayfa 622

Vilayetlerde oluşturulacak olan idare meclisleri üyeleri mektupçu, defterdar, maarif müdürü, nafia başmühendisi, sıhhiye ve ziraat müdürleri olarak belirlenmiştir. İdare meclislerinin kararları ise idari, istişari ve kazai olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır. İdari yetkilerin kanun ve nizamnameler ile kendilerine verilen görevler olduğu belirtilmekte ancak bu görevlere ilişkin bir tanımlama yapılmamaktadır (Önen ve Reyhan, 2011: 539).

İdare heyetlerinin vilayet ve kaymakamlıkların talepleri üzerine danışma görevlerini üstelenecekleri ancak bir sorumluluklarının bulunmadığı belirtilmektedir. Kazai görevleri noktasında ise vilayet idare şubelerinin, kaymakamların ve kaza idare şubeleri ile nahiye müdürlerinin kesinleşmiş idari kararların hakları zedelenen kişilerin itirazları üzerine bu kararların yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden kanunlara uygun olup olmadığını denetleyerek iptal davalarına bakacakları ifade edilmektedir. Bu tür uyuşmazlıklarda savcılık görevini vilayetlerde hukuk işleri müdürleri ve bunların bulunmadığı yerlerde mektupçular ve kazalarda tahrirat kâtipleri yerine getirirlerdi.

Yasanın 67. maddesinde kaldırılmış olan idare meclislerinin seçimli üyeliklerinin görevlerinin belediye heyetlerinin kendi üyeleri arasından oluşturacağı kişiler tarafından görüleceği hükmü yer almaktadır. Bu nokta ilginçtir; çünkü idare heyetlerinin seçilmiş üyeliklerinin kaldırılmasının üzerinden yaklaşık üç yıl geçmiş durumdadır (Önen ve Reyhan, 2011: 540). Kanun, nahiye müdürlerinin valiler tarafından atanacağını hükme bağlayarak nahiye müdürlerinin seçimle iş başına gelmeyeceğini, merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi olan valinin uygun gördüğü kişinin nahiye müdürü olacağı kabul edilmiştir.

1941 yılına gelindiğine Vilayet İdaresi Kanunu'nda iki değişikliğin yapıldığı görülmektedir. İlk olarak, altıncı madde yeniden düzenlenerek ilçe müdürlüklerinin yeni makamları belirlenmiştir. Buna göre yeni ilçe müdürlükleri, mal müdürü, tahrirat kâtibî, hükümet tabibi, orman, ziraat, veteriner, tapu, nüfus, iskân, evkaf ve maarif memurları ile polis, komiser ve jandarma komutanları, posta ve telgraf ve telefon müdürleri şeklinde oluşmuştur. Bu değişiklikle eski kanunda “hükümet hekimi” ve “baytar” ifadelerinin yerine sırasıyla “hükümet tabibi” ve “veteriner” sözcükleri

kullanılmıştır. Ayrıca yeni makam olarak “maarif memurları” kullanılmıştır (Duru, 2009: 169).

İkinci değişiklik ise 4025 sayılı yasa ile uygulamaya geçirilen ve kanunun ikinci ve yetmiş birinci maddelerinde düzenleme yapılan kısımlarından oluşmaktadır. Bu düzenlemeyle illerin isim değişikliği, il idare heyeti ve umumi meclisinin ve Devlet Şurası ile Maarif Vekâletinin görüşleri alındıktan sonra kanun ile yapılacağı belirtilmiş, nahiye ve köylerin isimlerinin değiştirilmesinin ise il idare heyeti ve umumi meclisinin görüşü alındıktan sonra Dâhiliye Vekâletinin onayı ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Yetmiş birinci madde de yapılan değişiklik ise kanunun uygulanmasında ayrı ayrı her bakanlığın ismi yazılmak yerine İcra Vekilleri Heyeti ibaresinin eklendiği görülmektedir (Duru, 2009: 169).

Bu kanunun dikkat çeken özelliği 1913 tarihli düzenlemenin il genel yönetimine ilişkin hükümlerinde değişiklik yaratmasıdır. 1426 sayılı kanun bu noktada 1913 tarihli muvakkatın il özel yönetimine ilişkin hükümlerinde bir düzenlemeye gitmemiştir. 1913 tarihli Geçici Kanun il genel idaresine ilişkin tevsi-i mezuniyet ilkesine dayalı yönetsel anlayış 1426 sayılı kanunda da kendisini tekrar etmiş ve geçici kanun birinci bölümünü oluşturan İl Genel Yönetimi (İdarei Umumiyei Vilayet) kısmı 1929’a kadar yürürlükte kalmış ancak il özel yönetimine ilişkin uygulamaları yirmi birinci yüzyılın başlarına kadar devam etmiştir.

Keskin’in (2007b) “ Cumhuriyetin kamu yönetimi alanına sistem getiren ilk büyük çaplı düzenleme” (s. 151) olarak nitelendirdiği bu kanunun, yerel iktidar odaklarının taşra idaresi üzerindeki etkilerini azaltmaya yönelik bir amaç taşıdığı söylenebilir. Merkezi hükümetin taşra idaresini kapsamlı bir denetim ağı içerisinde alınması bu yasa sayesinde olmuştur.

Vilayet İdaresi Kanunu’nun katı bir merkezîyetçi anlayışa sahip olduğunu söylenebilir⁹. Çünkü söz konusu kanun 1913 tarihli Kanun-ı Muvakkattin vilayetlerin genel idaresine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı birinci bölümü ilga ederek mülki teşkilatta yapılacak değişimlere ilişkin yetkiyi doğrudan merkeze vermiştir (Çakan,

⁹ Söz konusunun kanunun katı merkezîyetçi tutumu 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’ndaki idari vesayetçi anlayışın kaynağıdır. Bu çalışmada mülki idarenin merkez-taşra ilişkisi üzerine değinildiği için yerinden yönetim kurumları çalışmanın kapsamı dışındadır.

206: 55). Ancak 1426 sayılı kanun 20 yıllık yürürlükte olduğu süreçte değişikliklere uğramış valilere verilen bazı yetkiler merkezin lehine geri alınmıştır. Bu değişikliklere örnek olarak 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ile valilerin nahiye müdürü tayin etme yetkisinin kaldırılması, Maliye Teşkilatı Kanunu ile de defterdarın valinin hiyerarşik yetkisinden çıkartılması 1706 sayılı Jandarma Kanunu ile valinin jandarma komutanları üzerindeki yetkilerinin kısıtlanması gösterilebilir (Apan, 2014: 105).

2.2.5. Umumi müfettişlikler

Umumi müfettişlik kurumu cumhuriyet yönetimine özgü bir organizasyon olmayıp Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyıl sonlarına dayanır. Dönemin padişahı II. Abdülhamid'in taşra yönetimi üzerinde katı denetim ve kontrol ihtiyacını karşılamak için kurulan bu kurum II. Meşrutiyet'in ilanından sonra kaldırılmış ve 1913 yılında tekrar gündeme gelmiştir. Bu amaçla Ermeni olaylarından dolayı Doğu Anadolu illerinde umumi müfettişlik kurulmasına yönelik Osmanlı Devleti ile Rusya arasında Yeniköy Antlaşması imzalanmıştır. Ancak bu uygulama Birinci Cihan Harbi'nin başlamasıyla son bulmuştur (Bulut, 2015: 85).

Milli Mücadele döneminde Osmanlı Devleti tarafından "Vilayet-i Müstahsile Müfettişi Umumiliği" kurulmuş ancak kısa bir süre sonra bu müfettişlik kapanmıştır. 28 Nisan 1920'de "Anadolu Olağanüstü Müfettişliği" kurulsun da 3 Kasım 1920'de kapanmıştır (aktaran Bulut, 2015: 85-86).

Umumi müfettişlik kurumu 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda düzenlenerek 22. ve 23. maddelerinde yer almış, kuruluş, görev ve yetkileri belirtilmiş (Gözübüyük ve Kili, 2000: 87) ancak uygulamaya geçirilememiştir. 1921 Anayasası görüşmelerinde Umumi Müfettişliklerin kuruluş amacının merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki iletişimi kuvvetlendirmek, yerel yönetimlerin denetimlerini sağlamak ve ülke bütünlüğünü korumak olduğu belirtilmiştir (Keskin, 2007b: 127). 1924 Anayasası'nda ise bu kurumla ilgili bir düzenleme yer almamıştır.

Hükümet 30 Ocak 1927 tarihinde Umumi Müfettişlik Kanun Tasarısı hazırlayarak meclise sunmuş ve 25 Haziran 1927 tarihinde "Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun" (RG, 16.07.1927: 634) adıyla kanunlaştırılmıştır. Beş maddeden oluşan bu kanuna göre birden çok ili ilgilendiren ve bu illerin ortak çalışmasını gerektiren konular için umumi müfettişlik oluşturulabilir. Umumi müfettişler Bakanlar Kurulu

kararı ile atanır ve aynı yöntemle görevlerine son verilir. Kanun 3. maddesine göre umumi müfettişler İçişleri Bakanlığı'na bağlı olup, görev alanları içinde asayiş ve güvenliğin sağlanmasına nezaret ederler. Ayrıca kanunların uygulanmasını takip etme ve denetleme yetkisine sahiptirler.

27 Kasım 1927 tarihinde ise Umumi Müfettişliklerin görev ve yetkilerine ilişkin esasları belirten yönetmelik yayınlanmıştır¹⁰. 17 maddeden oluşan bu yönetmeliğe göre kanuna uygun olarak Hakkâri, Van, Bitlis, Siirt, Diyarbakır, Mardin, Urfa ve Elazığ vilayetlerini kapsayan bir umumi müfettişlik oluşturulmakta; umumi müfettişin başındaki kişinin Dâhiliye Vekâlet'inin görüşü üzerine hükümet tarafından atanacağı belirtilmektedir. Umumi müfettişlik teşkilatında görev yapacak personelin müfettiş tarafından atanacağı, umumi müfettişin görev yaptığı bölgede hükümetin ve bütün bakanların temsilcisi olacağı açıklanmaktadır. Ayrıca, valinin ve bütün memurların üstü olarak (hiyerarşik amiri değil) görev yapacağı, polis, jandarma ve askeri birliklere emir ve talimat verebileceği bu konularla ilgili de doğrudan merkezi hükümete karşı sorumlu olacağı ifade edilmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 533-534).

Umumi müfettişlik modeli ilk etapta bir bölge yönetimini andırırsa da kısmi ve sürekli bir uygulama olmadığı için yönetsel kademe olarak ifade edilemez. Bu anlamda vilayet, kaza, nahiye ve kasabadan sonra beşinci bir kademelenme olarak da nitelendirilemez. Ancak umumi müfettişin Keskin'in deyimiyile "süper vali" (Keskin, 2007b: 155) konumunda olması ve görev ve yetkilerinin genişliği umumi müfettişlik teşkilatını idarenin aşırı merkeziyetçiliğinin pekiştirilmesi anlamında önemli kılmaktadır.

Dönemin Dâhiliye Encümeni, mülki idarenin il kademesi sayısının azaltılması ve liva büyüklüğündeki illerin ölçek sorununun kısa sürede çözülemeyeceği öngörüsünden hareketle umumi müfettişlik uygulamasının bir geçiş süreci olduğunu ve bu noktada yönetsel faydaya hizmet ettiğini belirtir. Bu süreçte birbirleri ile ilişkili iller, umumi müfettişlik çatısı altında, güvenlik, asayiş, ekonomi ve müşterek yönetsel ihtiyaçların karşılanması noktasında tek merkezden yönetilecektir (Keskin, 2007b: 155).

¹⁰ Umumi Müfettişliklerin Vazife ve Selahiyetlerine dair Yönetmelik 27.11.1927 tarih ve 5858 sayılı Kararname, BCA: 030.18.11/26.64.7

Türkiye’de ilerleyen süre içerisinde yukarıda saydığımız Hakkâri, Van, Bitlis, Siirt, Diyarbakır, Mardin, Urfa ve Elazığ vilayetlerini kapsayan Birinci Umumi Müfettişlik teşkilatına ek olarak dört müfettişlik daha kurulmuştur. Bu müfettişliklerden İkinci Umumi Müfettişlik, 19.02.1934 tarihinde Tekirdağ, Çanakkale, Edirne ve Kırklareli illerini içine alacak şekilde kurulması kararlaştırılmıştır (aktaran, Toparlak, 2013: 47). Üçüncü Umumi Müfettişlik ise 23.08.1935 tarihinde kurulmuş olup Erzincan, Trabzon, Ağrı, Çoruh, Gümüşhane, Erzurum ve Kars illerinden oluşturulmuştur (Koçak, 2003: 155). Dördüncü Umumi Müfettişlik, 16.01.1936 tarihinde Elazığ, Tunceli ve Bingöl illerini kapsayacak şekilde kurulurken son olarak Beşinci Umumi Müfettişlik, 1947 yılında, Maraş, Gaziantep, Seyhan, Adana, Hatay ve İçel illerinden kurulmuştur (Keskin, 2007b: 158).

Mete Tunçay’a göre Umumi Müfettişlik teşkilatı Ekim 1927’de sona eren sıkıyönetimin yerini doldurmak amacıyla kurulmuştur (Tunçay, 1992: 174). Buna benzer bir görüşe de umumi müfettişlik görevinde bulunmuş Abidin Özmen’in açıklamalarında görebiliriz. Ona göre, Birinci Umumi Müfettişlik Şeyh Sait İsyanının yarattığı sosyal, ekonomik ve kültürel sorunların çözümünde ayrıca kamu güvenliği ve asayişinin sağlanması yönünden önemli bir role sahiptir (aktaran, Keskin, 2007b: 156). Bu anlamda hükümetin Doğu Bölgesi’nde idari, iktisadi ve sosyal açıdan işlerin yürütülmesindeki sorunların aşılmasında umumi müfettişlikler bir anahtar olarak görülmektedir. Koçak ise (2003), umumi müfettişliklerin merkezi idarenin taşra üzerindeki denetimin tesis edilmesi amacı ile oluşturulduğunu vurgulamaktadır (s. 41).

Müfettişliklerin bir diğer görev ve yetki alanı da yerel idarelerin denetlenmesine yöneliktir. Bu anlamda günümüzdeki merkezin idari vesayet görevinin bir benzerini Umumi Müfettişliklerin yerine getirmekle mükellef olduğu anlaşılmaktadır. Yani idari merkeziyetçiliğin işlevsellik kazanmasında müfettişliklere sorumluluk yüklenmektedir. Öyle ki, valilerin il genel meclisi kararlarını onaylamadan önce umumi müfettişin onayını almak zorunda olması ve belediyeler üzerindeki denetim yetkisinin varlığı (Önen ve Reyhan, 2011: 535) bu durumun bir göstergesidir.

Umumi müfettişlikler ülkenin bütün illerini kapsayacak şekilde kurulmamışlardır. Bu sebeple kapsadığı illerin Doğu ve Güney Doğu Anadolu’da bulunan sınır illeri ile Doğu Trakya’da ki iller ve Doğu Anadolu’nun iç bölgelerinde müfettişliklerin

örgütlendiği söylenebilir. Umumi Müfettişlikler, 1952 yılında kabul edilen 5990 sayılı kanunla (RG, 29.11.1952: 8270) kaldırılmıştır.

2.2.6. İl sayılarının azaltılması

Erken Cumhuriyet döneminde merkezi otoritenin ülke genelini kapsayacak şekilde oluşturulması, taşra örgütünde niceliksel değişmeyi gerekli kılmıştır. Bu değişimin temelinde il yönetiminin etkin işlemesi için ideal ölçeğin ne olacağı sorunsalı bulunmaktaydı. Aslında bu durum Umumi Müfettişlik müessesesi ile bir bakıma çözüme kavuşturulsa da uygulamanın sürekli olmaması, geçici bir çözüm olması, taşra sisteminde ideal yönetim kapasitesine ulaşıncaya kadar düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır.

Dâhiliye Vekâleti tarafından hazırlanan tasarı kapsamında bir ilin sahip olması gereken nüfusun 300.000 olması gerektiği ve buna göre ülkenin il kademelenmesinin 47 ili kapsayacak şekilde oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu anlamda siyasi idarenin de mülki yapılanmada ıslahat yapılması gerektiği fikrinde mutabık kalmıştır. Ancak değişimin yönünü belirleyen unsurlarında merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik sarmalında şekillendiği söylenebilir.

Mülki idarede ıslahat gereksinimi mülhak liva-müstakil liva tartışmalarının yaşandığı 1924 yılına kadar götürülebilir. 1923 yılı sonlarına doğru Dâhiliye Vekâletinin hazırladığı raporda on dört vilayetin kaldırılmasının söz konusu olduğu ifade edilmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 485). Bu dönemde 82 sayılı kararın alınması esnasında milletvekili Vehbi Bey “vilayetin sehpa” olarak adlandırdığı nüfus, gelir ve toprak esasına göre mülki idarede ıslahat yapılması gerektiğine dikkat çekmiştir (Keskin, 2007b: 134). Aslında mülki idare bölümlerinin belirlenmesinde nüfus ve coğrafi alan özelliklerinin belirleyiciliğinin yanında siyasi, askeri nedenlerinde belirleyici olduğu diğer yandan mülki bölümlenmenin birörnek teşkil edecek şekilde oluşturulması ihtiyacı etkilidir.

Cumhuriyet hükümetinin mülki kademelenmedeki düzenlemeye ilişkin dikkate alınacak düzenleme yukarıda da söz ettiğimiz gibi 30.05.1926 tarih ve 877 sayılı Teşkilat-ı Mülkiye Kanunudur. Bu düzenlemeye göre Beyoğlu, Üsküdar, Ergani, Kozan, Gelibolu, Çatalca, Genç, Ardahan, Siverek ve Dersim illeri ilçe statüsüne getirilmiştir (RG, 26.06.1926: 404). Bu düzenleme sonrası il sayısı 74’ten 63’e

indirilirken 27 kaza nahiyeye dönüştürülmüş ve 60 nahije kaldırılarak mülki kademeler yeniden düzenlenmiştir. Kanunla ayrıca 18 kaza ve 100 yeni nahije kurulmuştur (Apan, 2014: 100). Bu düzenlemeden sonra mülki taksimat 63 il, 317 ilçe ve 640 bucak olarak oluşmuştur (Keskin, 2007a: 253).

1927 yılında yayımlanan devlet salnamesinde mülki taksimat 63 il, 342 ilçe ve 666 bucaktan oluşmaktadır. Dâhiliye Vekâleti tarafından aylık olarak yayımlanan İdare Dergisi'nin Şubat 1929 sayısında yer alan İdari Taksimat cetveline göre Türkiye 63 il, 338 ilçe ve 750 bucağa bölünmüş durumdadır (Keskin, 2007a: 258).

20.05.1933 tarih ve 2197 sayılı "Bazı vilayetlerin ilgası ve bazılarının birleştirilmesi hakkında kanun" ile Hakkâri ili kaldırılarak Van iline bağlanmış, Cebelibereket ili de aynı şekilde il biriminden çıkartılarak Adana'ya bağlanmıştır. Ayrıca İçel ve Mersin illeri birleştirilerek merkezi Mersin olmak üzere İçel ilinin sınırları genişletilmiştir. Artvin ve Rize illeri birleştirilerek merkezi Rize olmak üzere Çoruh ili kurulmuştur. Aksaray'ın il statüsü kaldırılmış ve Niğde iline bağlanmıştır. Son olarak Şebinkarahisar ilçe haline getirilmiştir (RG, 27.05.1933: 2411). Sonuç olarak Artvin, Cebelibereket, Aksaray, Şebinkarahisar, Hakkâri ve İçel illeri kaldırılmıştır. Böylelikle 63 olan il sayısı ise 57'ye düşmüştür.

İl sayılarının azaltılmasının gerekçesi olarak mahalli gelirlerin yetersizliği, coğrafi ve iktisadi koşullarının durumu, nüfus sayılarının azlığı, bayındırlık faaliyetleri anlamında bazı illerin gelişme gösterememesi gibi nedenler gösterilmiştir. Kaldırılacak iller ilçelere dönüştürülmüş, bazı nahiyeler gelişmişlik durumları ve merkezi konumlarına göre ilçeye dönüştürülmüş, ilçelerde aynı şekilde durumlarına göre nahiyelere dönüştürülmüştür. Ancak genel anlamda değişikliğin ilçe ve bucak düzeyinde yapıldığı yıllar itibariyle sayılarında büyük değişiklik olmasından anlamaktayız.

Genel açıdan bakıldığında idari merkeziyetçiliğin arttırılmasını amaçlayan bu değişiklikler diğer yandan o illerde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının sayısının azaltılması ve buna bağlı olarak da merkezi bütçeyi etkilemesi söz konusudur. İl statüsü kaldırılan yerlerde, çalışan memur sayısının azaltılmasını gerektirdiği gibi mahalli üreticileri de ekonomik anlamda sıkıntıya sokan bir duruma sebebiyet verdiği söylenebilir.

25.12.1935 tarih ve 2885 sayılı “Yeniden Dokuz Kaza ve Beş Vilayet Teşkiline ve Bunlarla Otuz İki Nahiyeye Aid Kadrolar Hakkında Kanun” (RG, 04.01.1936: 3197) ile Bitlis, Hakkâri, Tunceli, Bingöl ve Çoruh illeri kurulmuştur¹¹. 1939 yılında Fransa ile yapılan antlaşma gereğince Hatay Türkiye’ye katılarak il olmuş ve böylece 1933 yılında 57 olan il sayısı 1940’lara gelindiğinde 63’e yükselmiştir. Bu sayı 1954 yılında Adıyaman, Sakarya ve Nevşehir’in il olmasına kadar sabit kalacaktır.

Dikkat edilecek olursa il sayılarının arttırıldığı bölge olarak Doğu Anadolu bölgesi olduğu görülür. Keskin’e (2007a) göre bu durumun “...aşiret yapısının dağıtılmasına yönelik müdahalenin bir parçası...” (s. 266) olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca hükümetin il sayılarının arttırılmasının gerekçesi olarak da bölgenin güvenlik ihtiyacını ve toplumsal ve kültürel hizmetlerin geliştirilmesini sağlamak bu sayede halk ile devlet arasında iletişimin güçlendirilmesini amaçlamak olduğu belirtilmektedir.

2.2.7. İlçe ve bucakların durumu

Tek Parti döneminde mülki kademelenmedeki il düzeyinde yapılan değişiklikler doğrudan ilçe ve bucak örgütlenmelerini de etkilemiştir. Coğrafi, iktisadi, sosyal gerekçelerle değişen mülki yapılanma ilçe ve bucak sayılarında artış yönünde değişiklikler yaratmıştır. Bu yüzden yeni ilçe ve bucakların kurulması söz konusu olmuştur. İl sayılarındaki değişimin bu dönemde tek haneli rakamlarla ifade edildiğini düşündüğümüzde ilçelerin ile dönüşme oranının oldukça düşük olduğunu söyleyebiliriz.

Ülkenin mülki idaresinde bulunan ilçeleri değerlendirdiğimiz zaman bunların daha çok kaldırılan illerle olan ilişkilerinin kesilerek mevcut illerin merkezine yakınlığına ve askeri ihtiyaçların hızlı karşılanma imkanına göre belirlendiğini söyleyebiliriz. Diğer yandan ilçe merkezi ile il merkezinin arasındaki mesafenin ulaşım olanaklarının zaman

¹¹ İçişleri Bakanlığı’nın İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün yayınlamış olduğu “Yıllar İtibariyle Mülki İdare Taksimatı” adlı raporda 1935 yılında kurulan iller olarak Artvin, Hakkâri, Bitlis, Bingöl, Tunceli illeri gösterilmektedir. Artvin ve Rize illerinin birleştirilerek 2197 sayılı yasayla kurulan Çoruh ilinin tekrar kurulması, kapsadığı ilçe sayısının değişimi anlamında değerlendirilmelidir. Zaten 2885 sayılı kanunun ikinci maddesinde “...merkezi Artvin olmak ve Çoruh vilayeti adı ile anılmak üzere yeni bir vilayet kurulmuştur....” diyerek Artvin ilinin diğer adının Çoruh vilayeti olarak değerlendirmemiz gerekmektedir.

yönünden daha kısa sürede kat edebilme kabiliyetinin belirleyici olduğunu düşünebiliriz.

İlçelerin kurulması, kaldırılması veya hiçbir değişiklik yapılmadan aynen korunması yönünde alınan kararlarda, o yerin Osmanlı yönetim sisteminden miras kalma faktörünün etkisi yadsınamaz. Osmanlıdan Cumhuriyet rejiminin mülki yapısına 284 ilçe geçmiştir. Bu ilçeler İçişleri Bakanlığı istatistiklerinde de Cumhuriyet öncesi kurulan ilçeler olarak kayıt altında tutulmaktadır¹². Ulusal kurtuluş savaşının devam ettiği ara dönemde 1921 yılında kurulan Artova (RG, 11.04.1921: 10) ilçesini dâhil ettiğimizde bu sayı 285'e çıkmaktadır.

İlçe sayılarıyla ilgili düzenlemelerden biri yukarıda da söz ettiğimiz 877 sayılı kanundur (RG, 26.06.1926: 404). Bu kanun ile 26 ilçe kurulmuştur¹³. 877 sayılı kanun ilk etapta incelendiğinde 29 ilçe kurulduğu görülür ancak bu ilçelerden Ardahan, Dersim ve Muş daha sonra il statüsüne yükseltilmiştir. İlçelerin sınırlarının belirlenmesinde dikkate alınacak hususlar Tetkikatı Mülkiye Heyetlerinin hazırlamış olduğu raporlarda belirtilmiştir¹⁴. Buna göre, ilçelerin merkezlerinin, kapsadığı nahiye ve köylere göre belirleneceği, eğer ilçe merkezinin değiştirilmesi söz konusu ise yeni merkezlerin belirlenmesi gerekeceği, nahiye derecesine indirilecek köylerin belirlenerek bağlı bulunan köylerinde diğer ilçelere bağlanması sağlanacağı ifade edilmektedir.

1928 yılına gelindiğinde 1282 sayılı On Kaza Teşkiline Dair Kanun ile Borçka, İpsala, Dikili, Kartal, Beykoz, Silivri, Erdek, Ayvacık, Ladik ve Dadye (Datça) ilçeleri kurulmuştur (RG, 28.05.1928: 900). Bu ilçelerin kurulmasının nedenleri 177 sayılı Komisyon Raporunda belirtilmiştir. Bu rapora göre İpsala'nın Yunanistan'a olan sınırı ve tarımsal ekonomi faaliyetlerinin gelişmişliği ilçe olmasını sağlamıştır. Ladik, tarihi ve iktisadi yapısı, Samsun ve Sivas demiryolu hattı üzerinde bulunması, bir kısım kamu kurumunun burada hizmet görmesi ve yerel gelirlerin ilçe ihtiyaçlarını

¹²Bkz.<http://www.illeridaresi.gov.tr/kurumlar/illeridaresi.gov.tr/İstatistiki%20Bilgiler/İl%20İdaresi%20ve%20Mülki%20Bölümler/TOP2.jpg> (Erişim: 17.12.2017)

¹³ 26.06.1926 tarih ve 877 sayılı kanunla kurulan ilçeler: Kozan, Polatlı, Serik, Susurluk, Gercüş, Bozüyük, Gölpazarı, Osmaneli, Genç, Bucak, Ergani, Baskil, Nizip, Beyoğlu, Çatalca, Üsküdar, Torbalı, Küre, Cihanbeyli, Çumra, Hadim, Bozova, Hilvan, Siverek, Sorgun ve Gelibolu.

¹⁴ Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumi Rapor, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, 199 sıra numaralı ek.

karşılacak düzeyde olması nedeniyle ilçe haline getirilmiştir. Datça ve Dikili ilçelerinin oluşturulmasında ortak etken olarak askeri nitelikli ihtiyaçların belirleyici olduğu söylenebilir. Bu yerlerin Yunan adalarına olan yakınlığı nedeniyle ulusal güvenlik unsurunun etkili olduğu komisyon raporunda ifade edilmektedir. Bunun yanında Beykoz ve Kartal ilçeleri, genel ve yerel kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın şekilde sunulması gerekliliğine bağlı olarak ilçe haline getirilmiştir. O dönemin ulaşım teknolojisindeki yetersizlikler ve ulaşım alt yapısındaki az gelişmişlik bu ilçelerin çevresindeki nahiyeye ve köylere en uygun hizmet sunumu sağlayabilecek merkezler olarak değerlendirilmesine olanak sağlamıştır. Borçka'nın ilçe olmasında ise Artvin ve Ardahan yolu üzerinde bulunması etkili olmuştur (TBMM ZC, Devre 3, Cilt 4). 1929 tarihinde ise Bakanlar Kurulunun çıkarmış olduğu kararname ile eski adı Koçhisar olan Kızıltepe ilçesi kurulmuştur (RG, 23.10.1929: 1327).

1930 yılında beş, 1932'de bir, 1933'te üç, 1934'te beş, 1936'da on sekiz, 1937'de dört, 1938'de üç, 1939'da Hatay'ın ülke topraklarına katılmasıyla birlikte beş, 1943'de bir, 1944'de on beş, 1945'de sekiz olmak üzere on beş yılda toplam altmış sekiz ilçe kurulmuştur. 1946 yılına gelindiğinde ülkenin mülki idare bölümlenmesinde 400 ilçenin var olduğu görülmektedir.

İlçe kademelenmesindeki değişiklikler 1945 yılına kadar devam etmiştir. Tabii ülkenin sosyal ve ekonomik gelişimi, nüfus miktarındaki değişimler, ulaşım teknolojisindeki ve altyapısındaki gelişmelere dayalı olarak ilçe sayıları da düzenli olarak artmaya devam etmiştir.

Bucakların tarihi, Fransız Department sistemine göre oluşturulmaya çalışılan Osmanlı taşra sisteminde reform basamağı olan 1868 Nizamnamesine kadar götürülebilir (Duran, 1973: 3). Aslında Bucak teşkilatının diğer adı nahiyedir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Türkçeleştirilmesi çalışmaları 4695 sayılı kanunla sonuçlanınca vilayet, kaza ve nahiyeye isimleri il, ilçe ve bucak olarak değiştirilmiştir (RG, 15.01.1945: 5905). Bucak teşkilatı 1964 yılında yayınlanan 469 sayılı kanun ile il ve ilçe kademesinin ardından üçüncü bir kademe olarak yer almıştır (Duran, 1973: 4).

Bucak örgütlenmesi 1941-1960 döneminde niceliksel olarak yükselişin olduğu bir dönemdir (Özçağlar, 2014: 292). 1937 yılında 893 bucak bulunmaktadır. 1929 yılında ise bu rakam 640'dır. 877 sayılı kanun ile 61 bucak köy haline gelmiştir. 1926 tarihli

Teşkilatı Mülkiye Yasasında öngörülen il ve ilçelerin kaldırılmasıyla meydana gelecek tasarrufa karşılık olarak Dâhiliye Vekâlet'ine yeniden 100 bucak kurma yetkisi verilmiştir. Bucak teşkilatının bu dönemde sürekli bir değişiklik gösterdiği gözlemlenmektedir.

5442 sayılı kanunda Bucakların kurulması İçişleri Bakanının kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla olacağı belirtilmiştir. Diğer yandan 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu çıkarılana kadar Bucak müdürlerini atama yetkisi valilere aitken bu kanunla birlikte bu yetki merkeze alınmıştır (Sanal, 1998: 192). Bucaklar merkezi teşkilatın taşra birimi olarak bağımsız bir tüzel kişiliğe sahip değillerdir. Zaman içerisinde Bucakların kendilerinden beklenen yönetsel faydayı sağlayamamaları nedeniyle sayılarında azalma meydana gelmiştir (Sencer, 1985: 28).

Bucaklar Cumhuriyet rejiminin ülke geneline ilişkin politikaların uygulanması, aktarılması, hükümetin yönetsel merkezîyetçiliğini kırsal kesimlere ve nüfus yoğunluğu az olan coğrafi alanlara götürmesi anlamında işlevsel bir role sahip olması hedeflenmiştir. Ancak Bucak teşkilatlarının az gelişmiş kırsal alanlarda oluşturulması ulaşım ve iletişim teknolojisinin yetersizliği, orada yaşayan halkın okuma yazma oranının düşüklüğü gibi sosyal ve çevresel faktörler nedeniyle bu amaçlanan hedefe tam anlamıyla ulaşamamıştır. İleriki sayfalarda Bucak teşkilatı ile ilgili detaylı bilgi verileceği için konuya ilişkin ifade edilen bilgiler yeterli görülmüştür.

2.3. 1945 Sonrası Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Hakkındaki Gelişmeler

2.3.1. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun çıkarılması

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanununun yerine kabul edilmiştir. 1949 yılında çıkartılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (RG, 18.06.1949: 7236) mülki bölümlenmenin en üst basamağı olarak il yönetimini düzenlemiştir. 5442 sayılı Kanun uzun bir hazırlık süreci sonunda yasalaşmıştır. Tasarı Ağustos 1946 – Eylül 1947 tarihleri arasında olmak üzere yaklaşık bir yıl sürede görevde bulunan Recep Peker Hükümeti tarafından hazırlanmıştır. Yasanın hazırlık aşaması 1946 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından umumi müfettiş ve valilere gönderilen anket çalışması ile başlamıştır (Yıldırım, 2015: 235).

5442 sayılı Kanun il ve ilçe kurma yetkisini yasama organına bırakmıştır. 18 Nisan 1929 tarihli 1426 sayılı İl İdaresi Kanununu yürürlükten kaldıran Kanun, aynı zamanda

il genel yönetiminin yetki genişliği esasına göre idare edileceğini belirtmiştir. Yetki genişliği ilkesi Kanun-i Esasi'den beri Anayasalarımızda yer alan bir ilkedir. Yerel özerkliğin karşısında konumlayabileceğimiz yetki genişliğinin tanımı şöyledir (Gözübüyük, 1983: 302): Merkezden yönetimin sakıncalarını giderebilmek ve yükünü hafifletmek, merkezden yönetime etkinlik kazandırmak, hizmetleri halka en yakın yerde sunabilmek, hiyerarşik olarak merkeze bağlı taşra örgütlerine yönetime katılma imkanı veren bir ilkedir.

Yetki genişliği, salt imza yetkisinin devri veya yetki devri olarak tanımlanamaz. Merkezi idarenin taşrada bulunan üst düzey yöneticilerine ki bunlar valiler olmakta, belirli konularda merkeze danışmadan kamusal konularla ilgili inisiyatif kullanma, karar alma ve uygulama yetkisi vermektedir. Yetki genişliğinde karar alma yetkisi devlet tüzel kişiliği içerisinde kalarak merkezi yönetimden il yönetiminin başındaki valiye geçmektedir. Bu noktada merkezi yöneticiler hiyerarşi üstünlükleri saklı kalmak şartıyla taşraya en yakın yönetici olan ilin valisine yönetsel yetkilerini devretmektedirler (Günday, 1997: 45).

Yetki genişliği ilkesi valinin temsilcilik rolünü güçlendiren bir ilkedir. Bu husus Kanunun 9. maddesinde "Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır." şeklinde ifade edilmiştir.

5442 sayılı İl idaresi Kanunu'na göre valilerin yetkilerini beş grupta toplamak mümkündür. (1) İlin genel yönetiminin başı olması, (2) Merkezi yönetim kuruluşlarının il sınırlarına göre örgütlenmiş taşra birimlerini denetleyip teftiş etmek, (3) İl sınırları içinde etkinliklerde bulunan merkezi yönetim kuruluşlarının etkinliklerini planlamak ve aralarında eşgüdümü sağlamak, (4) Kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak, (5) Devleti ve hükümeti temsil etmek. Diğer yandan da yerel yönetim örgütleri üzerinde vesayet denetimi görevini yerine getirmek (Polatoğlu, 2009: 83).

5442 sayılı Kanunun hazırlık aşaması titiz bir şekilde yürütülmüş diğer yandan kanunla ilgili umumi müfettişlere ve valilere anket soruları sorulmuştur. Bu anket İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olup beş sorudan oluşmuştur. Buna ek olarak kanunun hazırlanmasında yol gösterici bir etkiye sahip olan ve 1947 yılının Ocak

ayında düzenlenen “Birinci İdareciler Kongresi” düzenlenmiştir. Bu kongrede il hizmetlerinin daha verimli yürütülmesine yönelik hususlar göz önünde bulundurulmuştur (Görel, 1952: 26).

Siyasal yapı açısından çok partili sistemin ilk yıllarına ve kalkınmaya yönelik uluslararası yardımların başladığı döneme denk gelen kanun günümüzde de birtakım değişikliklerle birlikte geçerliliğini koruyan bir özelliğe sahiptir. Aslında Kanunun hazırlık sürecinin geçtiği dönem aynı zamanda Türk kamu yönetimi için savaş sonrası zamana denk gelmesi nedeniyle “kriz yönetimi” deyişiyle de anılmaktadır (Güler, 2009: 1).

5442 sayılı Kanun hazırlık çalışmalarında ortaya atılan iki genel görüşün olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi “büyük il sistemi” ve diğeri ise “seçilmiş valilik” önerileridir ancak her iki görüş yeni kanunda yer bulmamış 1426 sayılı kanunun ilkeleri korunmuştur (Güler, 2009: 10). Kanunun gerekçesi merkezi idarenin taşra üzerindeki idari otoritesini yeniden düzenlemek ve siyasal alanın etkilerinden en az etkilenecek şekilde yapılanmasını sağlamak olduğundan yeni bir taşra yönetim sistemi getirmek yerine mevcut yürüyen merkez-taşra idari ilişkileri korunarak yetki genişliğinin gereklilikleri doğrultusunda hareket edilmiştir.

5442 sayılı Kanun il idare şube başkanlarını ildeki bakanlık örgütünün başında bulunan yönetici olarak belirlemiştir. Ancak uygulamada “il idare şube başkanlığı” unvanı yerine “il müdürlüğü” unvanının kullanıldığı görülmektedir (Güler, 2011: 256). Yasa, “İdare Kurulları” başlığı altında il ve ilçelerde birer “kurul” oluşturulmasını ön görmüştür. Kurullar ilerde valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık müdürü (çevre ve şehircilik müdürü), sağlık ve sosyal yardım müdürü (sağlık müdürü), tarım ve veteriner (gıda tarım ve hayvancılık müdürü) müdürlerinden oluşur. Kurulun ilçe kademesinde üyeleri ise, kaymakamın başkanlığında tahrirat kâtibi (yazı işleri müdürü), malmüdürü, hükümet hekimi, milli eğitim memuruyla tarım memuru ve veterinerdir.

5442 Sayılı kanunun 1426 sayılı kanundan farklı olarak merkez ilçe örgütlenmesi konusunda her hangi bir düzenleme getirmemiştir. Ancak mülki uygulamada merkez ilçe yapısının devam ettiği görülmektedir.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu taşra örgütlerinin tamamını kapsayacak şekilde görev ve yetki tanımları yapmıştır. Ancak kanunun uygulanabilirliğine yönelik soru işaretleri de ortaya çıkmıştır. Bunun tespitine yönelik kanunun yayınlamasından yedi yıl sonra yapılan bir araştırmada, kanunun mevcut yönetsel ihtiyaçları karşılama düzeyi ölçülmeye çalışılmıştır. “*Kaza ve vilayet idaresi üzerinde bir araştırma*” olarak adlandırılan araştırmaya göre 5442 sayılı Kanunun sınırlı bir uygulama kabiliyeti olduğu sonucuna varılmıştır (Feyzioğlu, Soysal vd. 1957: 108). 1976 yılında mülki idare amirleri üzerinde yapılan il idaresi kanununun işlerliğine yönelik araştırmada ankete katılanların % 87,4’ü kanunun günün yönetsel konjonktürüne uygun olmadığı görüşüne sahiptir (Fişek, 1976: 258).

İllerin idaresi valinin koordinatörlüğünde yetki genişliği esasına göre yürütülmektedir. İl genel yönetiminin başı olan vali; devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. İlde valilik kurumunun altında örgütlenen alt kademelerin eşgüdüm içinde çalışması valinin sorumluluğuna verilmiştir. Başkentte bulunan bakanlıkların taşra örgütleri üzerinde vali, hem devletin hem de hükümetin temsilcisi olarak denetleme ve gözetleme görevlerini yerine getirerek idari eylem ve işlemlerde bulunur. Valiler hükümetin güvendiği kişiler arasından, İçişleri Bakanı’nın önerisi Bakanlar Kurulu’nun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayıyla atanmaktadır. Valilik bir kariyer memurluğu olmayıp istisnai bir memurluktur. Valilik için bir meslek mensupluğu veya bir uzmanlık aranmamaktadır. Ancak günümüzde valiler daha çok görev yapan vali yardımcıları ve kaymakamlar içerisinde atanmaktadır.

Vali il sınırları içinde, yasaları ve hükümet emirlerini uygular; genel emirler çıkarır; ilde kamu düzenini ve güvenliğini sağlar; kolluk güçlerine emir ve talimat verir bunun yanında gerektiğinde askeri birliklerden yararlanır; konsolosluklarla ilişkide bulunma yetkilerine sahiptir. 5442 sayılı kanuna (RG, 18.06.1949: 7236) göre valiler, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleri ile bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler. Bu düzenleme hiyerarşik bir yetkinin kullanılmasından çok genel gözetim görevinin yerine getirilmesi olarak görülmelidir (Gözübüyük, 2009: 17).

Valilerin adli ve askeri kurumların taşradaki yöneticileri üzerinde hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır. Buna karşılık 5442 sayılı kanun, valiler ve adli ve askeri kurum

yöneticileri arasındaki ilişkilerin sınırlarını belirlemiştir. Buna göre, adli kuruluşlarla ilişkiler bakımından valiler, cezaevlerinin korunmasını gözetmek, denetlemek yanında, savcı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık durumlarını gözetim ve denetim altında bulundurur. Bunun yanında savcıdan adalet işlerinin gecikme nedenlerini sormak ve savcıdan kamu davası açılmasını isteme yetkisine de sahiptir. Valinin olağanüstü durumlarda kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması amacı ile askeri birliklerden yardım isteme yetkisi onun askeri kuruluşlarla ilişkisinin sınırını belirler. Valinin görev ve yetkilerini düzenleyen yasal dayanaklar sadece il idaresi kanunu ile sınırlandırılmış olmayıp başka çok sayıdaki kanun ve yasal düzenlemelerde de yer almıştır. 1971 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan İç –Düzen araştırmasında mülki idare amirlerinin çeşitli hizmet alanlarıyla ilgili 827 ayrı görevi olduğu tespit edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1972: 611-731).

İdari merkeziyetçiliğin artırılma istenci ve buna dayalı olarak taşranın merkeze olan yönetsel bağlılığının güçlendirilmesi arzusu 5442 sayılı kanunun oluşturulmasında etkili olmuştur. Mülki idari amirlerinin yetki ve sorumluluklarının artırıldığı bu kanunla yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet yetkilerinin de uygulama alanı genişletilmiştir. Öyle ki vali merkezi idarenin taşradaki temsilciliği yanında il yerel yönetiminin de başıydı. Artık valiler yönetsel görevlerinin yanında toplumsal ve ekonomik görevlerinde uygulayıcısı konumuna getirilmiştir. Kanuna muhalif kesimler, bu kanunla adem-i merkeziyetçiliğe ket vurulduğunu vurgulayarak yerel yönetimler üzerindeki merkezi kontrolün güçlendirildiğini belirtmişlerdir. Ayrıca Tutum (Tutum, 1976) söz konusu kanun CHP'nin siyasi iktidarını kaybetme olasılığına karşı, bürokratik gücünü koruma amacı güttüğünü ifade etmiştir (s. 146-159).

2.3.2. 1961 Anayasası'nda taşra yönetimi

1961 Anayasası'nın 115. maddesinde, ülkenin merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerinde diğer kademeli bölümlere ayrıldığı belirtilmiştir. Buna ek olarak, il idaresinin yetki genişliği ilkesine göre yönetileceği vurgulanmış ve “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla” birden çok ili içine alan yönetsel birimler kurulabileceği ifade edilmiştir.

1924 Anayasası'ndan sonra gelen 1961 Anayasası Cumhuriyet tarihinin ikinci anayasası olması nedeniyle her iki anayasa arasında temel hak ve özgürlüklerden, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin görevlerine kadar büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklardan birisi de merkezi idarenin taşra yapılanması üzerinde kendini göstermektedir. 1924 Anayasası'nda, ülkenin illere, illerin ilçelere, ilçelerin nahiyelere, nahiyelerin köylere ayrıldığı belirtilirken, 1961 Anayasası'nda Türkiye'nin illere ayrılmasının merkezi idare kuruluşu bakımından olduğuna vurgu yapılmaktadır. 1924 Anayasası'nda illerin alt kademeleri açıkça sayılmış olmasına karşın 1961 Anayasası günümüzdeki 1982 Anayasası'nda olduğu gibi alt kademeleri sıralamamış onun yerine illerin diğer kademeli bölümlere ayrılacağı ifade edilmiştir. 1961 Anayasası, "belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çerçevede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip" kuruluşlar kurulacağı ifade edilerek "bölge kuruluşları" için anayasal bir dayanak oluştururken 1924 Anayasa'sında bölge kuruluşlarına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. 1924 Anayasası'nda illerle bunların alt kademelerinin, coğrafi vaziyet (coğrafi durum) ve iktisadi münasebet (ekonomik ilişkiler) açısından düzenleneceği belirtilmiş iken, 1961 Anayasası "ekonomik ilişkileri"ni "iktisadi şartlar" biçiminde değiştirmiş ve bu ölçütlere "kamu hizmetlerinin gerekleri" ifadesini üçüncü bir ölçüt olarak eklemiştir. Son olarak 1924 Anayasası illerin idaresini yetki genişliği ve görevler ayrımı esaslarına dayandırırken, 1961 Anayasası illerin idaresini sadece yetki genişliği esasına dayandırmaktadır (Çapar, 2015: 173-174).

2.3.3. İl yönetimi ve il idare kurulları

İl idare kurullarının temeli Tanzimat Dönemine dayanır. Bu dönemde idari reformların hız kazanması Osmanlı yönetimini yeni arayışlara sevk etmiş ve taşra yönetim sistemi içerisinde Muhassıllık Meclisleri, Vilayet Umumi Meclisleri ve Vilayet İdare Meclisleri oluşturulmuş, il ve ilçe idare kurullarının öncesini bunlar oluşturmaktadır.

Taşra sisteminin en üst kademesi olan illerin kurulması, kaldırılması, adının, merkezinin, sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi kanun ile olmaktadır. 1957 yılından 1980 yılına kadar il sayısı 67'de sabit kalmış ve niceliksel olarak bir değişiklik söz konusu olmamıştır. Bu durumun temel nedeni olarak 1960'dan 1980'e kadar geçen sürede yirmi hükümetin kurulmuş olması nedeniyle siyasi istikrarsızlıktan

kaynaklanan politik öncelikler olduğu düşünülebilir. Diğer bir neden olarak bahsi geçen dönemde illerin idari ve coğrafi sınırlarının optimum yönetsel ölçeğe ulaştığı ve buna dayalı olarak yeni il veya illerin kurulması ihtiyacına gerek duyulmadığı söylenebilir.

İl idare kurulunun başkanı validir. 5442 sayılı kanunda düzenlenmiş bu kurulların üyeleri bazı önemli bakanlıkların “il idare şube başkanları”ndan oluşmaktadır. Valiler, yılda dört defadan az olmamak üzere idare şube başkanları ile toplantı yapar. Toplantılara gerekli görülmesi halinde kaymakamlar, belediye başkanları, ticaret, ziraat odası başkanları ile diğer ilgililer katılabilir.

İl idare kurulları, ilçe idare kurulları ile birlikte 5442 sayılı kanunun 57. ve 65. maddeleri arasında düzenlemiştir. İlde, valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık müdürü (çevre ve şehircilik müdürü), sağlık ve sosyal yardım müdürü (sağlık müdürü) ile tarım ve veteriner müdürlerinden (gıda tarım ve hayvancılık müdürü) oluşmaktadır. İl milli eğitim müdürü 1949 sayılı kanunun bir yeniliğidir.

İl idare kurulları 5442 sayılı kanunun ilk haliyle “idari, danişsal, yargısal” olmak üzere üç tür yetkiye sahiptir. Kurulların yargısal yetkileri 1982 yılında 2576 Sayılı Kanunun (RG, 20.01.1982: 17580) 15. maddesi ile kaldırılmıştır. Diğer idari ve danişsal görev alanları halen günümüzde devam etmektedir. Genel bir değerlendirme yapıldığında, İdare Kurullarına askerlik işleri; mahalle, köy, belediye yerleşmelerinin kuruluş ve değişiklik işlemleri; ildeki yerel yönetimlerin kendi organları arasındaki uyumsuzlukların çözülmesi; tarım, sağlık, bayındırlık, sosyal hizmetler ile tapu işlemlerinde izin ve itirazların karara bağlanması olmak üzere dört farklı alanda yetki tanındığı görülmektedir (Güler, 2011: 267-268).

İl idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının icrai kararları aleyhine çıkarları zarar gören kişiler tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil bakımından kanun ve tüzüklere aykırılıklarından dolayı açılan iptal davalarına birinci dereceden bakarlar. 1426 sayılı kanundan farklı olarak 1949 tarihli yasa ile dava açılacakları arasına bucak meclis ve komisyonları ile köy muhtarları ve köy ihtiyar kurulları eklenmiştir (Çapar, 2015: 178). Bu durumun idari

vesayetçi anlayışın en katı uygulaması olarak değerlendirmek mümkündür. Ayrıca yargı görevinin idari birimlerce görülmesinin fonksiyon gaspı niteliği taşıdığını ve siyasal – yönetsel merkeziyetçiliğin en küçük taşra birimine kadar kontrolü elinde tutma çabası içerisinde olduğunu söyleyebiliriz.

2.3.4. İlçe yönetimi ve ilçe idare kurulları

İlçe kademelenmesinin örgütsel yapısı il örgütü yapısıyla benzerlik göstermektedir. İlin altında yer alan ilçe biriminin mülki amiri kaymakamdır. İlçe teşkilatı kamu hizmetlerinin halka en yakın şekilde götürülmesi ve çevresinde bulunan yerleşim birimlerinin toplumsal ve ekonomik gelişimini desteklemesi açısından işlevsel bir role sahiptir.

İlçelerde iller gibi kanunla kurulan taşra birimidir. 1950 yılında 460 olan ilçe sayısı 1980 yılına gelindiğinde 575'e ulaşmıştır. Bu rakamlara göre ilçe sayısında % 25'lik bir artış gerçekleşmiştir. 1957'den 1980 yılına kadar il sayısı sabit kalmasına karşın ilçe sayılarında bu kadar yüksek oranda artış olması manidardır. 1950'den 1957'yılına kadar 82 ilçe kurulduğunu düşündüğümüzde aradaki fark olan 115 ilçenin büyük çoğunluğunun Demokrat Partinin tek başına iktidarda olduğu yıllara tekabül ettiği görülmektedir.

İlçe genel yönetiminin başı olan kaymakam merkezi yönetim tarafından “müşterek kararname” ile atanır. Kaymakamın görev ve yetkileri valilere benzemekle birlikte bir takım farklılıklar da bulunmaktadır. Kaymakam ilçede “hükümetin temsilcisidir” ve ilçenin genel idaresini düzenlemek ve denetlemekle görevlidir. Valinin denetimi ve gözetimi altında çalışan kaymakam merkezle ilişkilerini vali aracılığıyla yürütür. Kaymakamlık, valilik gibi istisnai memurluk olmayıp bir meslek memurluğudur. Atama usul ve esasları 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda düzenlenmiştir.

Genel idare hizmetlerini yürütmek üzere, bakanlıkların ilçe teşkilatları kaymakama bağlı olarak faaliyette bulunur. Kaymakam bu kuruluşları denetler ve ilçe yönetimi içerisinde işbirliğine dayalı olarak çalışmasını sağlar. İlçe teşkilatında kanunların uygulayıcısı olan kaymakam sorumlu olduğu mülki coğrafyada dirlik ve düzenin sağlanmasından sorumludur. İlçedeki bütün kolluk kuvvetlerine emir ve talimat verir. Ancak kaymakamın olağanüstü durumlarda valilerde olduğu gibi askeri kuruluşlardan

yardım isteme yetkisi bulunmamaktadır. Aynı şekilde kaymakamın adli ve askeri kuruluşlarla olan ilişkileri kanunlarla düzenlenmiştir.

Kaymakamın görev ve sorumlulukları afet, acil durum gibi olağanüstü durumlarda artar. Ortaya çıkan kriz yönetim sürecinde ilçedeki sivil savunma hizmetlerinden kaymakam sorumludur. İdari vesayetin ilçe düzeyinde uygulayıcısı olan kaymakam belediye ve köy yerel yönetim birimleri ile ilişkilerini yürütür. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek üzere kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı kurulur. Fakat kaymakam bu görev ve yetkilerini kullanırken valilerde olduğu gibi yetki genişliği esasına göre faaliyette bulunamamaktadır.

İlçe genel yönetimi, kaymakamlar aracılığıyla halka en yakın şekilde kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlasa da mali ve teknolojik yetersizlikler bakımından “hizmet kısırlığı” olgusu ortaya çıkmaktadır. Buna ek olarak Kazancı'ya göre kaymakamlar para, personel ve örgütlenme yetersizlikleri yüzünden sahip olduğu yönetsel kapasitelerini tam anlamıyla kullanamamaktadırlar (Kazancı, 1976: 132).

5442 sayılı kanununda düzenleme alanı bulmayan merkez ilçe birimleri 1980'e kadar İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde varlık göstermişlerdir. Merkez ilçeler valilerin sorumluluk alanı altında olup bu birimlerin başında kaymakamlar görev yapmamaktadır. Burada fiili bir durum söz konusudur. İl İdaresi Kanununda düzenlenmemesine rağmen uygulama alanı bulan merkez ilçeler valilere fazladan bir görev yüklemekte il genel yönetiminin yanında merkez ilçenin kaymakamlık düzeyindeki görevlerini de yürütmeleri söz konusu olmaktadır.

İlçe yönetiminde görev yapan ve kaymakamın başkanlığında toplanan ilçe idare kurulları mekanizması bulunmaktadır. Bu kurullar aynı il idare kurullarının örgütlenmesine benzer şekilde yapılanmıştır. Bakanlıkların ilçe düzeyindeki teşkilatlarının başındaki kişiler olan “ilçe idare şube başkanları” tarafından oluşan bu kurulun üyeleri kanunu ilk çıktığı dönem için tahrirat kâtabi, mal müdürü, hükümet hekimi (sağlık müdürü), milli eğitim müdürü, ziraat memuru ve veterinerden (gıda tarım ve hayvancılık müdürü) oluşmaktadır. İlçe idare kuruluda il idare kuruluna benzer şekilde ilçe düzeyinde idari, danişsal ve yargısal konularda karar alma yetkisine sahiptir.

5442 sayılı kanununun 40. maddesine göre kaymakamların en az yılda bir defa idare şube başkanları ile toplantı yapması öngörülmekte ve bu toplantılara belediye başkanları, ticaret, ziraat odası başkanları ile diğer ilgililerin çağrılabilmesi belirtilmektedir. İlçe idare kurullarının geçmişi Tanzimat dönemine kadar götürülür bu anlamda Osmanlı taşra yönetiminden Cumhuriyet rejimine miras kalan bir müessesedir. Bu kurulların geçen zaman içinde yargısal yetkileri alınmış idari ve danışsal görevleri ise devam etmiştir.

2.3.5. Bucak yönetimi

Bucak teşkilatı Cumhuriyet dönemi taşra sisteminde uzun yıllar kâğıt üzerinde var olan ancak mülki sahada varlığı ve yokluğu belirsiz olan; yönetsel yetkiler açısından kısmen önemli yetkilere sahip bir taşra birimidir. Bucakların fonksiyonlarını yitirmesi (Demiröz, 1990: 70) aslında sistemli bir politikanın ürünü olmayıp gelişen ve değişen kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin artması, ulaşım imkanlarının artması, teknolojik ilerleme gibi etkenlerden dolayı kendi kendine son bulmuştur.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre Bucaklar taşra sisteminin il ve ilçeden sonra üçüncü kademesidir. Bucakların 1864 Vilayet Nizamnamesindeki karşılığı nahiye olup birkaç köyün merkezinde yer alan yönetsel birim olarak oluşturulmuştur. Bucak birimlerinin mekânsal ölçekleri ne ilçeler kadar büyük ne de köyler kadar küçüktür. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 41. maddesinde bucağın tanımı şu şekilde yapılmaktadır: *“coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür.”*

5442 sayılı kanununun 2. maddesine göre bucakların kurulması, kaldırılması, sınırlarının ve isimlerinin belirlenmesi ve bucak merkezinin değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayına tabidir. Bu noktada il ve ilçeler kanunla kurulurken bucaklar idari bir işlemle kurulmaktadır. Bucakların denetimi vali ve kaymakam tarafından yapılır.

Bucak teşkilatının başında görevli kişi bucak müdürüdür. Bucak müdürleri, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu (RG, 19.06.1930: 1524) çıkartılana kadar valiler tarafından atanmaktaydı. Söz konusu kanun ile birlikte bucak müdürlerinin ataması merkez tarafından yapılmaya başlanmıştır (Sanal, 1998: 192). Bucak müdürleri

kaymakamların hiyerarşisi altında görevlerine yürütürler ve hükümetin temsilcisi ve memurudur. Bucak müdürünün belli başlı görevleri (1) yasaların bucak düzeyinde uygulanmasını sağlamak; (2) adli ve askeri teşkilat dışında kalan bucak idaresi dâhilindeki daire ve müesseseleri denetlemek ve yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisini uygulamak; (3) genel ve özel kolluk kuvvetlerine toplumsal güven ve düzenin korunması için emir ve talimat vermek; (4) olağanüstü durumlarda kaymakama bilgi vererek acil durum ve yönetimini sağlamaktır.

Bucak idaresi içinde bucak müdürüne yardımcı olan bucak meclisi bulunur. Bu meclis Ekim ayının başında olmak üzere yılda bir defaya mahsus toplanır. Meclis tabi ve seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Bu durum, 1913 tarihli kanunu muvakkatin vilayet umumi meclisi ve vilayet hususi meclisi uygulamasında ki üyelerin seçimine benzetilebilir. Bucak meclisinin tabi üyeleri varsa doktor yoksa sağlık memuru, veteriner, ziraat memuru ve başöğretmenden oluşur. Seçilmiş üyeler ise bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyetlerinin kendi aralarından veya kendi köy ve kasabaları halkından olmak üzere bunlardan ayrı seçecekleri birer üyeden oluşur. Bucak meclisi de kendi üyeleri arasından olmak üzere dört üyeden oluşan bucak komisyonunu seçer.

Cumhuriyet dönemi boyunca bucak sayıları inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. 1920’li yıllarda sayıları 600-700 arasında değişen bucakların sayısı, 1930’lu yıllarda 800’ü aşmış 1940 yılını geçtiğimizde ise bu rakam 900’ün üzerine çıkmıştır. 1980 yılına kadar geçen 40 yıllık sürede bucak sayılarında büyük değişimler meydana gelmemiş ancak 1989’dan sonra yeni kurulan illerin ilçeleri bucaklardan oluşturulduğu için bu dönemde bucak sayısında önemli bir düşüş olmuş; 2000 yılına gelindiğinde bucakların sayısı 688’e düşmüştür (Özçağlar, 2014: 292-293).

Bucak teşkilatının zaman içerisinde işlevsizleşmesi üçlü kademeye dayanan mülki sistemin sahada ikili kademeye inmesine neden olmuştur. Bucaklar, 1950’lilerin sonu ile 1960’ların başlarında mülki teşkilatlanmada tartışma konusu olmaya başlamışlardır (Keskin, 2007a: 276-277). Eldem’e göre, bucaklar hizmet birimi olma özelliğini yitirmiş ve varlık nedenini yitirmiş, fonksiyonunu kaybetmiş ve miladını doldurmuştur. Ona göre bucaklar verimli ve etkin çalışmayan, devletin kaynaklarını israf eden bürokrasi ve kırtasiyeciliği artmasına neden olan zaman maliyetini

yükselten idari bir birimdir (aktaran, Çapar, 2015: 183). Bu tespitlere yönelik görüşler 1963 yılında yayınlanan MEHTAP Raporunda da kendine yer bulmuştur. Bucaklar 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan illerden kaldırılmış son olarak 2014 yılında çıkartılan 6552 sayılı kanun ile kökleri Osmanlıya dayanan idari birim fiili olarak işlevsizleşmesi yanında hukuki olarak da ülke genelinde kaldırılmıştır.

2.4. Raporlar ve Kalkınma Planlarında Taşra Teşkilatı

2.4.1. MEHTAP Raporu

Planlı kalkınma döneminin başlangıcı olan 1960'lı yıllar, idarenin iyileştirilmesine yönelik çalışmalarında hız kazandığı bir döneme denk gelmektedir. Liberal anlayışı temsil eden uygulamalardan müdahaleci uygulamalara geçişi ifade eden bu dönem devlet yönetiminde yeni kurumların oluşturulduğu ve idari anlamda reform arayışlarının olduğu bir dönemdir.

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde en nitelikli ve en kapsamlı projelerden biri olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)¹⁵, Türk uzmanlar¹⁶ tarafından hazırlanmıştır. İsmet İnönü'nün Başbakanlığı döneminde TODAİE ve DPT'nin işbirliğiyle hazırlanan rapor Türk kamu yönetimi sisteminde ilerleyen yıllarda yapılacak idari düzenlemelere ışık tutmuştur. Mehtap toplam dokuz bölümden oluşmakta olup çalışmamamızın konusu gereği mülki sisteme yönelik görüş ve önerilere burada değinilecektir.

Mehtap Raporu doğrultusunda Türk mülki idaresine yönelik Arif Payaslıoğlu tarafından hazırlanan “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme” adlı çalışma Türk idare sisteminin taşraya yönelik sorunlarını ortaya koymaktadır. Aslında bu çalışma Mehtap Raporunu tamamlayıcı nitelikte bir çalışmadır. Mehtap Raporunun

¹⁵ Bu rapordan öncede raporlar hazırlanmıştır. Dorr Raporu (1933), Hiltz Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Roy Blough Raporu (1951), Martin-Cush Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959), Mook Raporu (1962), Fischer Raporu (1962), Podol Raporu (1963). Ancak bu raporlar ülkenin problemlerine genel olarak bakmaktadır. Oysa Mehtap Raporu sadece Türk idari sistemi üzerine hazırlanmıştır.

¹⁶ Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi yönetim kurulu şu isimlerden oluşmaktadır: Tahsin Bekir Balta, Kemal Fikret Arık, Kenan Sürgit, Mümtaz Soysal, Hasan Şükrü Adal, Süleyman Demirel, Ziya Eralp, Arif Payaslıoğlu ve son olarak Birleşmiş Milletler'in TODAİE bünyesinde görevlendirdiği yabancı uzman J. W. Foster.

hazırlanmasından sonra 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuştur. Bu kurul yeniden düzenleme konusunda yaptığı araştırmayı rapor haline getirerek “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” adı altında kamuoyuna sunmuştur. Hazırlanan raporun yeniden düzenlemeye yönelik önerileri Mehtap Raporunun önerileriyle hemen hemen benzeşmektedir (Ergun, 1991: 11).

MEHTAP Raporu’nda, 5442 sayılı kanunda merkez ilçelerin kurulması için düzenleme yapılması önerilmektedir (1963: 11). Bunun yanında raporda (1963: 9-10), sayıları 900’ü aşan bucak müdürlüklerinin kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili olmadıkları ve idari kademe olarak bir anlamlarının kalmadığından bahisle, bucak kademesinin kaldırılması önerilmiştir. Ayrıca bölgesel örgütlenmelere gönderme yaparak mülki idare birimlerinin yanında bakanlık ve bağlı kuruluşlarca bölge örgütlenmelerinin raporun hazırlandığı dönemdeki varlıklarından söz etmektedir (1963: 11).

Raporun taşra yönetsel birimlerinin oluşturulmasına yönelik tavsiyelerde bulunduğu kısmında, yönetsel birimlerin 1961 Anayasası’nda belirtilen ölçütlere göre kurulmadığı; yerel halkın taleplerine göre sistematik olmayan bir şekilde oluşturulduğu ifade edilmektedir. Buna ek olarak dönemin sosyal ve ekonomik koşullarından dolayı mevcut mülki taksimatta düzenlemeler yapılması gerektiği vurgulanmaktadır.

2.4.2. Kalkınma planlarında taşra teşkilatı

Planlı kalkınma dönemi olan 1960-1980 arası dönemde devletin iktisadi gelişimini sağlamak, makroekonomik göstergelerin ülke lehine sonuçlanmasını gerçekleştirmek, toplumsal yapının iktisadi büyümeyi destekleyecek şekilde oluşmasını amaçlamak, kamu ve özel yatırımların ülke kalkınmasını hızlandıracak şekilde etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak gibi amaçlarla 1963 yılından 1983 yılına kadar 4 adet kalkınma planı hazırlanmıştır.

Bu dönemde planların hazırlanması amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı Kurumu oluşturulmuştur. Bu kurum Milli Birlik Komitesi tarafından 1961 Anayasası’nın kabulünden önce, 30 Eylül 1960 tarihinde çıkarılan 91 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kurumun temel görevi ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel alanda kamu kurumları

tarafından sunulan hizmetlerinin etkin, düzenli ve hızlı görülebilmesi için eşgüdümü ve yönlendirmeyi sağlayarak hükümete yardımcı olmaktır. 1961 Anayasasının 129. maddesiyle¹⁷ anayasal bir statü kazanan kurumun, 1983 yılına kadar hazırladığı kalkınma planlarında idari sistemin taşra teşkilatına yönelik çok fazla görüş ve öneri sunamadığını söyleyebiliriz.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967), merkez ve taşra teşkilatının Osmanlı yönetsel sisteminden devralınan yönetsel ilkelerde yenilemeye gidilse de işbölümü ve koordinasyon bakımlarından yetersiz olduğu tespiti yapılmakta bunun düzeltilmesini “...*kalkınmakta olan bir ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek duruma getirmek...*” olarak ifade etmektedir (BBYKP: 80). Bunun yanında ilçelerde bulunan hükümet konaklarının kamu hizmetlerinin halka en yakın şekilde görülmesinde önemli etkiye sahip olduğu belirtilmektedir (BBYKP: 420).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planına (1968-1972) baktığımızda taşra teşkilatı konusunda idarenin yeniden düzenlenmesine yönelik merkezi idare ile merkezi idarenin taşra birimleri üzerinde “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” çalışmalarının tamamlandığı ifade edilmektedir (İBYKP: 624). Ayrıca merkez teşkilatının taşrada bulunan birimlerinin ayrı ayrı binalarda bulunmak yerine hepsinin ilçe hükümet konağının bulunduğu binada yer alması gerektiği ifade edilmektedir (İBYKP: 609).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ifade edilen ilçe hükümet konaklarıyla ilgili husus bu planda da tekrarlanmıştır (ÜBYKP: 634). Planın taşraya ilişkin dikkat çekici maddesi sağlık hizmetlerine yönelik olarak taşra örgütünde bölgesel örgütlenmelerin oluşturulabileceğini ve merkezin taşraya daha çok yetkiler vermesini içeren maddedir (ÜBYKP: 824). Genel idare birimi olarak ilçeler ve bucakların yüklendikleri fonksiyonları tam anlamıyla yerine getiremedikleri; özellikle sanayileşen şehirlerin taleplerini karşılamada yetersiz oldukları ifade edilmektedir (ÜBYKP: 916). Planda

¹⁷ Md. 129’a göre; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.

merkezi idareyi, taşra yönetimini ve mahalli idareleri kapsayacak şekilde kamu reformu yapılacağı belirtilmektedir (ÜBYKP: 997). Kalkınmada ncelikli yörelerin belirlenmesi ve küçük yerel tasarrufların işleyişine yönelik il planlarının hazırlanacağı açıklanmıştır (ÜBYKP: 950). Bu sayede il ölçeğinde yapılacak yatırımlar ve hizmetler rasyonel bir şekilde belirlenecek, il ölçeğindeki yerel tasarruflar uygun yatırım alanlarına yönlendirilmesi ve illerin fiziki planlamasının yapılması sağlanacaktır. Buna ek olarak, il planlarının hazırlanması, mahalli idareler ile merkezi idarenin taşra kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasında bir araç olacağı vurgulanmaktadır (ÜBYKP: 995). nc Beş Yıllık Kalkınma Planı nceki planlara göre taşra teşkilatının eğitim hizmetleri karnesini çıkarmış ve eğitim politikalarında izlenmesi gereken yolu göstermiştir. Son olarak, planın beşinci kesim de yer alan "Politikalar ve Reformlar" başlığı altında yer alan ikinci bölümde "Kamu Kesimi Reformu" konusuna değinerek ilerleyen yıllarda kamu yönetiminde yaşanacak değişim ve dönüşüme işık tutmakta ayrıca mevcut yönetsel sorunların üstesinden gelecek reçeteler vermektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına (1979-1983) göz attığımızda çağın değişen ve gelişen şartlarına göre kamu hizmetlerinin işlevlerinde gözlemlenen artışa karşı örgütlenen birimlerin taşra ölçeğinde dengesiz örgütlendiği belirtilmekte büyük kentlerin yönetsel zafiyetlerden dolayı işlevsiz hale geldiği ifade edilmektedir (DBYKP: 299). Mahalli sorunların bölgesel bir nitelik kazanması neticesinde mülki idare amirlerinin ve belediye başkanlarının ekonomik ve toplumsal hizmetlerin sunulmasına yönelik merkezle olan işbirliği ve eşgüdüm görevlerinin sınırlandığı tespitinde bulunulmuştur (DBYKP: 298). Taşra birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının ağdaş yönetimin gereklerine göre düzenlenmesini sağlayacak yasal dayanakların oluşturulması gerektiği vurgulanmaktadır (DBYKP: 300). İl örgütlerinin bir takım fonksiyonlarını teknik ve ekonomik örgütlere bırakma durumunda kaldığı tespitinde bulunularak il koordinasyon kurullarının çalışmalarının yeniden düzenleneceği belirtilmekte yerel yönetimlerin seçeceği temsilcilerin il ölçeğindeki koordinasyon çalışmalarına katkıda bulunacağı ifade edilmektedir. Bucak yönetimlerinin kykentlerle birlikte oluşacak ekonomik ivmeye göre yeniden değerlendirileceği belirtilmiştir (DBYKP: 302). Planda kırsal kesimin kalkınmasına yönelik yatırım ve hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesinde ilçelerin önemi dikkate

çekilmekte ve ülkenin ekonomik yönetim anlamında kademelenmesinin merkez, bölge ve ilçe olarak şekillendiğini ifade edilmektedir.

Planın merkez taşra ilişkilerinde sıklıkla değindiği noktalardan biride bölgesel örgütlenmelerin gerekliliğidir. Bu noktada, merkezi yönetimin bölge ölçeğinde örgütlenmesinin belirli ilkelere bağlanarak, merkezin bu örgütlerle olan ilişkilerinde coğrafi ölçeğin optimum bir şekilde belirlenmesi kalkınma planlarının uygulanmasını kolaylaştıracağı öngörülmekte ve buna yönelik düzenlemelerin yapılacağı planlanmaktadır (DBYKP: 300). Kamu yatırım projelerinin eşgüdüm içerisinde yürütülmesi amacıyla Bölge Koordinasyon Kurulları oluşturulmuştur. Bu anlamda bölgesel örgütlenmeler daha çok mülki yapı içerisinde yönetsel ağırlığından çok kamusal ekonomik planların uygulanmasına yönelik kurulduğu söylenebilir.

Diğer yandan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (BBYP) kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığı altında taşra teşkilatına ilişkin olarak yetki devri esasına dayalı plan ve program uygulaması açısından merkez ile taşra teşkilatı arasında etkin bir ilişki kurulacağı söz edilmektedir (BBYP: 173). Ayrıca vali ve il koordinasyon kurullarının, Plan ve Program Uygulamasını, kaynakların rasyonel kullanımını, sağlayacağı işbirliği ve koordinasyon görevlerini yerine getirmelerine imkan veren düzenlemeler yapılacağı ifade edilmektedir (BBYP: 173). Buna ek olarak Plan ve Program uygulamalarının izlenmesi ve denetlenmesinde valilerin görevli olduğu ifade edilerek bunun için İl Koordinasyon Kurullarından yararlanacağı zikredilmektedir (BBYP: 175).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına (ABYKP) baktığımızda kamu kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatları arasında güçlü bir ilişki sağlanması amacıyla coğrafi açıdan uyumlu hale getirileceği belirtilmiştir (ABYKP: 360). Taşra birimlerinin bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilen, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre güçlendirileceği ifade edilmiştir (ABYKP: 325). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında taşra yönetimi ve mülki idare konusuna çok az değinilmiş ve plan köklü bir değişiklik önermediği söylenebilir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (SBYKP) ise taşra yönetiminin il sistemine ve yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir (SBYKP: 192). Ayrıca planda bölge teşkilatlanmasına gerek duyulmayan durumlardaki kamu

kurum ve kuruluşlarının bölge teşkilatlanmalarının kaldırılacağı belirtilmektedir. Bu yerlerde il yönetimleri arasındaki sorunları giderecek planlama ve eşgüdüm mekanizmaları oluşturulacaktır (SBYKP: 192). Dokzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarında taşra teşkilatı konusunda dikkate değer öneri ve açıklamalarda bulunulmamış daha çok ekonomi ve kalkınma politikalarına odaklanılmıştır.

Planlı Kalkınma Döneminde hazırlanan beş yıllık planlarda taşra sisteminde olumsuzlukların tespiti yapılmıştır. Taşra örgütlerinin kaynak yetersizliği, toplumsal ve ekonomik yapıdaki hızlı değişimlerden dolayı işlevsiz hale geldikleri belirtilmiştir. Taşra yönetimindeki aksaklıkların nereden kaynaklandığına yönelik araştırmalar yapılsa da bu araştırmaların sonuçlarına yönelik önlemler alınamamıştır. Ayrıca modern yönetim anlayışının yavaş yavaş Türk idare sistemi içerisinde kendini gösterdiği bu anlayışa yönelik taşra birimlerinde düzenlemeler yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Son olarak bölgesel örgütlenmelere de değinen planlarda, bu örgütlerin kamu yatırım projelerinin koordinasyonu ve eşgüdümü anlamında önemli rol oynayacağı üzerinde durulmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESEL DÜNYAYLA BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE MÜLKİ İDARENİN DEĞİŞİMİ VE DÖNÜŞÜMÜ

Refah devletinin çözülmeye başladığı 1970’li yıllar sonrasında, dünya genelinde etkili olan Yeni Sağ politikalar nedeniyle ülkelerin uygulayacağı kamu politikalarında devletin rolünün azaltılması gündeme gelmiştir. Bu durum Türkiye’nin yönetsel sistemini de doğrudan etkilemiş ve küresel sistemle bütünleşme yolunda alınan ekonomik kararlar devamında sosyal, siyasal ve yönetsel alanda yasal düzenlemeleri beraberinde getirmiştir.

Devletin yeniden yapılandırılması amacıyla neoliberal (Yeni Sağ) uygulamalar ortaya çıkmış bunun sahaya yansımaları ise kamu yönetimi sisteminde paradigma değişimi yaratacak şekilde oluşmuştur. ABD ve İngiltere orjinli başlayan “Yeni Sağ” ideolojisi ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde kamu hizmetlerine olan klasik yönetsel bakış açısını değiştirmiştir. Modern yönetim anlayışının kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru evrimi devlet mekanizmasının karar alma süreçlerinin ve çalışma esaslarının özel sektör yapısına benzemesine yol açmıştır.

Devletin ekonomik ve sosyal alanda faaliyet alanının daraltılarak önceki paragrafta söz ettiğimiz kamu işletmeciliği anlayışı ile yeniden yapılandırılmasına aracılık etmiştir. Bu süreçte, kamu yönetiminde hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım, etkinlik gibi ilkeler ile desteklenen yönetim, serbestleştirme, özelleştirme, yerelleşme gibi kavramlar sıkça tekrarlanmaya başlanmıştır (Akıllı v.d, 2007: 153).

3.1. Mülki İdarede Zihin Değişiminin Başlaması

Kapitalizmin geçirdiği evrim çizgisinde, sosyal devlet anlayışında yaşanan çöküş küresel sermayeyi yeniden üretme sürecine getirmiştir. Bu sürecin etkisiyle gelişmiş kapitalist ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki ekonomik bağ serbest piyasa ekonomisinin gereklerine uygun olacak şekilde biçimlenmiştir. Serbest piyasa ekonomisinin işlerliği, ülke ekonomilerinin dümeninde devletin yetkilerinin sınırlandırılması koşulunu gerektirmiş ve sonuç olarak ekonomi politikalarının neoliberal ideoloji ekseninde şekillenmesini zorunlu kılmıştır.

Türkiye özeline geldiğimizde neoliberal uygulamalar ekonomik zemindeki somut karşılığını 24 Ocak Kararları ile kendini göstermiştir. Küresel sisteme entegre olma önceliği, 1980’den sonra Türkiye’nin tarihini neoliberal ideoloji ekseninde küreselleşmesinin tarihi olarak okumamıza olanak vermiştir (Keyman, 2008: 125).

Yeni Sağ ideolojilerin etkisiyle küreselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramları ön plana çıkarken müdahaleci devlet anlayışından yol gösterici devlet anlayışına bir kayış söz konusu olmuştur. Bu durumun kamu yönetimine etkileri sadece yapısal ve işlevsel alanla sınırlı olmamıştır. Yeniden yapılandırma uygulamaları ile kamu yönetiminin örgütsel anlamda, kamu hizmetlerinin de etkinlik ve kalite açısından daha iyi olmasına yönelik arayışlar ortaya çıkarmıştır.

Devletin ekonomik alandaki etkisinin azaltılması, kamu işletmelerinin özelleştirilmesini gerekli kılmış ve serbest piyasa ekonomisini işler hale getirmek için uluslararası kuruluşlarla (IMF, Dünya Bankası) diyaloglar geliştirilmiştir. Kamu yönetimi de bu değişime ayak uydurmak amacıyla klasik yönetim anlayışının negatif etkilerinden arınma ihtiyacı duymuş “etkinsiz ve verimsiz” bürokratik örgütlenmeyi “etkililik ve verimlilik” ilkelerine uygun düşecek şekilde düzenleme yoluna gitmiştir (Emre, 2002: 301).

Kamu ve özel sektör arasındaki örgütsel yapı, hizmet anlayışları, personel politikaları eksenli farklılıklar benzeşme sürecine girmiştir. Özel sektörün himayesindeki örgütsel yapılar ve hizmet anlayışı, kamu yönetiminin temel ilkelerine göre tekrar kamu yönetimi alanına uygulanmak istenmiştir (Rhodes, 1996: 652). Bu durumun sonucu olarak devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesini savunan “yeni kamu yönetimi” anlayışı kamu yönetimi yazınına ve uygulama alanına girmiştir.

Temsili demokrasiyi güçlendiren katılımcı demokratikleşme siyasası yönetim sistemi içerisinde yer almış ve bu anlayışa yönelik olarak merkezi otoritenin bir takım yetkilerinin taşra birimlerine ve yerel yönetimlere devretmesi düşüncesini doğmuştur. Bu bağlamda küreselleşmenin etkisiyle birlikte devlet yetkilerinin bir kısmını uluslararası örgütlerle (AB gibi), bir kısmını gönüllü kuruluşlarla bir kısmını da yerel yönetim kuruluşlarına devredilmesi süreci yaşanmıştır (Şaylan, 1996: 13). Söz konusu yetki devirleri ise yönetimden yönetişime geçişi hızlandırmıştır.

Son olarak özelleştirme ve deregülasyon, devletin minimal yapı kazanmasında önemli bir araç olarak görülmüştür. Deregülasyonla kamu bürokrasindeki kırtasiyeciliğin azaltılması amaçlanmıştır. Bunun yanında yeni regülasyonlarla (düzenlemelerle) devletin düzenleyici görevleri yerine getirilmeye amaçlanmış ve bankacılık, tarım, enerji, telekomünikasyon gibi sektörlerin bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla serbest piyasa ekonomisinin kurallarına göre faaliyette bulunması hedeflenmiştir. Özelleştirmeler ise KİT'ler üzerinden uygulanmaya çalışılmış bu yolla kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması sağlanmıştır. Aslında bu durum özelleştirmenin temel amacı olan etkinlik ve verimlilik amaçlarının gölgelenmesine neden olmuş, 1991 yılından sonra ise özelleştirmeler daha çok bütçe açıklarını kapatma amacıyla yapılmıştır (Boratav, 2011: 176-177). Bu noktada Güler (2005b), özelleştirme politikalarının kamu mekanizmalarındaki bunalımı çözmek yerine piyasa mekanizmalarının bunalımını çözmeye yönelik oluşturulduğunu belirtir (s. 18).

Yukarıda açıkladığımız bütün bu ekonomik dönüşümün etkilerini sosyal ve siyasal alandan bağımsız düşünemeyiz. Kamu yönetimi özelinde yansımaları çok derin olan bu dönemde yapısal ve işlevsel dönüşüm devlet örgütlenmesinde de büyük değişimler yaratmıştır. Genel olarak bu yol çizgisi merkezîyetçiliğin gücünü kıran ve merkezden yerele yetki devrini öngören, taşra örgütünün genel yönetim anlayışını yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerine uyarlayan politikaları içerir.

3.1.1. Değişimin Yönü ve Nedenleri

Neoliberal ekonomi politikalarının zemin bulduğu 1980'li yıllar yeni bir liberalleşme sürecinin de başlangıcını oluşturmuştur. Bu sürecin üçlü saç ayağı sermaye birikimi sorununu çözmek, sistemin krizini üstlenmek ve sistemle bütünleşmeye yönelik politikalar üzerine kurulmuştur (Yayman, 2016: 223). Türkiye'de ise bu gelişmeler AB'ye uyum sürecinin yanında IMF ve Dünya Bankasının programlarına göre şekillenmiş ve kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla köklü bir değişime uğramasına neden olmuştur. Yapısal Uyarlama Kredileriyle (1982-1986) başlayan ve daha sonra Sektörel Uyarlama Kredileriyle (1986-1990) devam eden reform transferi kamu yönetimi sisteminin sektörel ölçekte uluslararası standarda kavuşmasını amaçlamıştır (Güler, 2005a: 17).

Kamu yönetimindeki değişimin yönü “idari aygıttan” bir “hizmet sunucu” konumuna doğru yönelmiştir. Kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının içeriğindeki değişim piyasa mantığının gereksinimleriyle aynı olmuştur (Çapar,2015: 197). Bu mantık çerçevesinde minimal devlet yapısı ön plana çıkarak kamusal mal ve hizmetler artık yarı kamusal mal ve hizmetler konumuna gelmiştir. Eğitim, sağlık gibi eskiden devletin yürüttüğü hizmetler artık özel okul ve özel hastanelerle de yürütülmeye başlanmış sonuç olarak piyasanın yürütebileceği hizmetler özel sektörün faaliyet alanına girmeye başlamıştır.

Değişimin diğer yönünü ise yerelleşme politikaları oluşturmuştur. Bu politikalar Dünya Bankası öncülüğünde hazırlanan programlar ve projeler aracılığıyla kamu yönetimi sistemi içinde uygulanmak istenmiştir. Yasal zeminin oluşturulması amacıyla 1980’lerde düzenlemeler yapılmış; uygulamaları ise 1990’lı yıllarda başlayarak günümüze kadar süregelmiştir. Buna ek olarak vesayetçi anlayışın hafifletilmesine yönelikte düzenlemeler yapılmıştır. 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile idari vesayetin büyükşehir belediyeler lehinde azaltılmasının yanında belediyelerin sınırları içinde ilçe ve ilk kademe belediyeleri oluşturulmuştur. 1987 yılında ise 3360 sayılı kanun (RG, 26.05.1987: 19471) çıkartılarak 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Muvakkat Kanunu’nda değişikler yapılmış ve il özel idareleri ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Katılımcı demokrasi anlayışın uygulama alanı olarak yerel yönetimlerin özerkliğinin arttırılması çabaları merkezden yerele görev ve yetki devrini gerektirmiştir. Mülki idarenin bu noktada hizmet ölçeği değişmiş, yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları eskiye nazaran artmıştır. Küresel sistemle bütünleşmenin yanında yerelleşme politikaları bir birini tamamlayıcı hale gelerek, ülkelerin merkezi yönetimlerinin karar alma pozisyonlarının esnekleşmesine neden olmuştur.

3.1.1.1. Yeni Sağ politikalar ve mülki idareye etkileri

Keynesyen politikaların son bulduğu 1970’li yıllarda yaşanan bunalım, devletleri, dünya ekonomisinin içinde bulunduğu krizi çözmeye sevk etmiştir. Gelişmekte olan ülkeleri küresel ekonomik ağdan kopmamaya yönelik geliştirilen stratejiler, bu ülkeleri kendilerini “reformlar dünyasında” bulmaları sonucunu doğurmuştur. Yeni

Sağ bu reformların ortaya çıkmasına vesile olan ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel dönüşümün genel kavramıdır.

Devletin küçültülmesi gerekliliğini savunan Yeni Sağ politikaları bu koşulun gerçekleşmesi için tekrar devlete ihtiyaç duyar. Bu anlamda Yeni Sağ görüşünü, devlete tamamıyla karşı bir görüş olarak görmemiz bize yanılgıya iter. Yeni Sağ, devletin varlığına olumsuz bir anlam yüklemeyen aksine onun işlevlerini ve bu işlevlerin derinliğine yönelik bir yaklaşımdır (Aksoy, 1990: 30).

Yeni Sağ ideolojik temellerini her ne kadar liberalizmden alsada aslında karma bir ideoloji ağına sahiptir. Bu anlamda klasik liberalizm anlayışından farklı olarak yeni muhafazakârlık ideolojisi ve kamu tercihi teorisinden beslenen yeni sağ aynı zamanda neoliberalizm olarak da bilinir. Karma bir ideolojik yapıya sahip olsa da Yeni Sağ, on dokuzuncu yüzyıl liberalizminin çağdaş yorumu olarak görülebilir (aktaran, Güler, 2005b: 96). Ancak Yeni Sağ yaklaşımını az gelişmiş ülkeler için dört dörtlük bir politika üretim süreci olduğunu söylemek zordur. Öyle ki Yeni Sağ serbest piyasa mekanizmasını yüceltse de yönetsel ve toplumsal sistem içerisinde eşitsizliği ve yoksulluğu arttıran, yaygınlaştıran ve derinleştiren bir riski de içinde barındırmaktadır.

Genel olarak baktığımızda Yeni Sağ politikalarıyla yeni muhafazakârlık ideolojisinin kesiştiği noktaların var olduğunu söylemek mümkündür. Diğer yandan bireyin kendi kendine yeterli olması, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını kendi karşılaması, yetersizliği halinde de ailenin ya da içinde bulunduğu toplumsal birimin diğer sosyal ve dini kuruluşların gönüllü oluşumların bu fonksiyonları yerine getirmesi gibi yeni muhafazakâr söylemlerin Yeni Sağ ile benzeştiği söylenebilir.

Yeni Sağ kapsamında liberaller, ekonomik krizin temel belirleyicisi olarak devletin sosyal refahı sağlamaya yönelik ekonomik ve sosyal hayatın her alanında faaliyette bulunmasında ve bu faaliyetleri finanse etmede yetersiz kalmasında görür ve refah devleti üzerine olan eleştirisini bu noktada geliştirir. Devletin toplumsal sorunların çözümünde her zaman rol alması bireyleri kişisel temel ihtiyaçların karşılanmasında tembelliğe iterek girişimcilik anlayışının oluşmasına ket vurmaktadır. Buda liberalizmin bireysel girişim ve bireysel özgürlük üzerine kurduğu serbest piyasa ekonomisinin kurallarına aykırılık teşkil eder. Çünkü liberallere göre birey özgür

girişim ve özgür seçim araçlarıyla rasyonel davranarak kendine en uygun olanı seçebilecektir (Aksoy, 2012: 579).

Devlet bürokrasisi neoliberal politikalar karşısında Weberyen yapısından uzaklaşması gerektiğini anlamış, özel sektörün ilkeleri doğrultusunda yeni mekanizmalar oluşturulması talebi ortaya çıkmıştır. Aşırı kuralcılığın esnetilerek dış yatırımların ülkeye girişinin kolaylaşması ve bu sayede özelleştirmeler için uygun yatırım ikliminin yaratılması Yeni Sağ politikalarının bir özelliğidir. Ancak özel sektör ilkelerinin bürokrasiye uygulanması bürokrasinin doğası gereği kolay bir şey değildir. Piyasa ekonomisinin en belirleyici ilkesi olan rekabet ilkesinin bürokraside karşılığı bulunmaz. Çünkü bürokratik yapı entegre bir bütündür ve asıl olan rekabet değil işbirliğidir (Güler, 2005b: 21).

Kamu hizmeti anlayışındaki Yeni Sağ eksenli değişim, özelleştirme, serbestleştirme, yerleşme gibi araçlarla etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasına yönelik oluşmuştur. Kamu personel sisteminin özel sektörle aynı duruma getirilmeye çalışılarak performans ölçümlerine dayalı yönetsel bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni Sağın kamu yönetimindeki en önemli entelektüel yansıması ise Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımının uygulanmasında kendini göstermiştir.

Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu yönetimi disiplini Yeni Sağın kamu yönetimine olan etkileri açısından belirtilen iki sınıflandırmadır. Bunlardan Yeni Sağın kamu örgütlenmesi üzerine olan etkilerini iki noktada açıklayabiliriz (Aksoy, 2012: 586).

- 1- Devletin/Kamu Yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri gibi küçültülmesi, daraltılması,
- 2- Daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin, kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi.

Yeni Sağın Türkiye üzerinde ekonomi politikalarının uygulama zemini 24 Ocak Kararlarıyla oluşmuştur. Bu kararlarla piyasa ekonomisinin serbest işlemesine yönelik ekonominin dış rekabete açılması amaçlanmış, özel kesimin sermaye birikimi arttırılması ve yabancı sermayenin özendirilerek ihracatın arttırılması amaçlanmıştır. Elbette bu etki doğrudan ekonomik alana yansımıştır. Ancak bu yansımanın türevleri kamu yönetiminde de kendini göstermiştir.

Türkiye özelinde Yeni Sağ politikalarının yasal temellerinin atılması Özal Hükümeti dönemine denk gelmektedir. 1983 yılında tek başına iktidara gelen Özal, neoliberal politikaların uygulanmasına yönelik kararların hızlı alınmasında siyasi gücü elinde bulundurması etkili olmuştur. Yeni Sağ, serbest piyasa ekonomisinin işlerlik kazanmasını, demokratikleşme ve yerelleşmede görmesi nedeniyle Türkiye’de dönemin yasal gerekliliklerine uygun ilk düzenlemelerinde yerel yönetimler alanında yapıldığı görülmektedir. Bu anlamda Özal Hükümeti döneminde olmamakla birlikte 1981 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (RG, 29.05.1981: 17354), 2560 sayılı İSKİ kanunu (RG, 23.11.1981: 17523) 1984 yılında da 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu çıkartılmıştır. 3030 sayılı kanun ile ilk defa büyükşehir belediye örgütü oluşturulmuş ve bu belediyelerde ilçe ve ilk kademe belediyeleri kurulmuştur (Apan, 2014: 125).

Türkiye özelinde yeni sağ politikaların uygulanması sonucu yerel yönetimler bir miktar güçlendirilmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimler üzerindeki özellikle büyükşehir belediyeleri üzerindeki idari vesayet yetkisi azaltılmaya çalışılmış, 3194 sayılı İmar Kanunuyla (RG, 09.05.1985: 18749) belediyelerin yetkileri genişletilmiş, AB’ye üyelik başvurusuyla yerel yönetimler alanında reformların yönü yetki, görev ve kaynaklarının arttırılmasına yönelik bir seyir izlemiştir.

1980’li yılların sonu ve 1990’lı yıllarda reformların içeriğine yönelik ve nasıl olacağına ilişkin raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlar Kamu Yönetimi Araştırma Genel Raporu, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı şeklinde özetlenebilir. Bu raporlarda belirtilen ortak görüş yerel yönetimlerin özerkliğinin arttırılmasına yönelik olmuştur. Yerel yönetimlere yönelik köklü düzenlemeler ancak 2000’li yıllarda yapılmıştır (Polatoğlu, 2000: 15).

1984 yılında çıkartılan 3046 sayılı kanun (RG, 09.10.1984: 18540) ile bölge müdürlüklerinin kurulmasının yasal zemini oluşturulmuştur. Bu kanunla bakanlıkların taşrada (il, ilçe ve bölge düzeyinde) örgütlenmesini sistematik bir niteliğe kavuşturmuştur. Böylece taşrada daha düzenli bir yapı oluşturulmuştur.

1997 yılında İçişleri Bakanlığı merkez – yerel yönetimler ilişkilerini düzenlemek amaçlı olarak iki tasarı hazırlamış ve bu tasarıları Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslağı adı altında kitap haline getirmiştir. Bu tasarlardan birincisi “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun Taslağı” ikincisi ise “Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Hakkında Kanun Taslağı”dır. Bu taslaklar incelendiğinde valilerin yetkilerinin genişletilmesine yönelik maddeler içerdiği gözlenmektedir. Bu durumun ise dönemin yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan yaygın düşünceye ters olduğu söylenebilir (İçişleri Bakanlığı, 1997). Buna ek olarak 1998 yılında hazırlanan Mahalli İdareler Kanun Tasarısı merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki ağırlığını kırmayı amaçlamıştır.

3.1.1.2. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı

1980’li yıllar Yeni Sağ ideolojisinin devletlerin ekonomik ve siyasal yapıları üzerinde etkili olduğu ve bu etkinin ileriye dönük sonuçlar doğurduğu yıllardır. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, Yeni Sağ politikaların uygulamaya aktarılması sonucu oluşmuş bir yaklaşımdır. Küreselleşmenin etkisiyle devlet ve piyasa arasındaki ilişkilerin ılımlaşması farklı siyasal ve ekonomik bağlam içerisinde oluşmakta ve bu ilişkinin yeniden kurgulanmasını gerektirmektedir (Sorensen, 2006: 193). Bu dönem, sosyal ve ekonomik alanda devletin varlığının sınırlandırılmasına yönelik müdahaleci devletten, düzenleyici devlet anlayışına geçişin ihtiyaç olduğu ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının yetersizliklerine vurgu yapıldığı bir döneme işaret etmektedir. Artık yeni yaklaşım kamu mekanizmasında etkililik, verimlilik, ekonomiklik, müşteri odaklılık gibi ilkelerin yerini bulacağı Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımıdır.

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı kamu bürokrasinin hantal yapısının bertaraf edilerek yönetimin iyileştirilmesi gerektiği ve özel sektör ilkelerinin bu iyileştirmede rol oynayabileceği varsayımına dayanmaktadır. YKY, her ne kadar olumlu bir çağrışıma sahip olsa da tartışmalı bir yapıyı içinde barındırmakta ve oldukça belirsiz, karmaşık ve çoklu mesajlar taşıma kapasitesine sahip bir özelliği bulunmaktadır (Hood, 2000: 3).

Yeni Sağ politikalarının temelini oluşturan özelleştirme, serbestleştirme (deregülasyon) ve piyasalaştırma uygulamaları sonucu kamu yönetiminde oluşan

reform dalgası akademik yazında YKY olarak isimlendirilmiştir. Bu anlayışın en yoğun uygulandığı ülkeler OECD ülkeleri olmuş ve daha sonra bütün dünyaya özellikle gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır. İlginçtir ki o dönemde sosyal demokratların hükümette olduğu İsveç, Avustralya, Danimarka ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde de bu yaklaşımın savunuculuğu yapılmıştır (Sezen, 2009: 29). YKY anlayışı bu noktadan bakıldığında ideolojiler üstü bir yapı olarak görülebilir. Ancak o dönemde bu anlayıştan uzaklaşmak demek kapitalizmin yeniden üretilmesine engel olmak demek olacağından gelişmiş batı demokrasileri bu akıma uymak zorunda kalmıştır.

YKY'nin temel ilkeleri olarak verimlilik, etkililik, çıktılar ve sonuçların önemszenmesi, serbestleştirme, müşteri memnuiyeti, küçülme, ihale sisteminin uygulanması ve etkin örgütsel yapının kurulması olarak belirlenmiştir (Lane, 2005: 7). Fakat kamu yönetimi yazınında YKY'nin ana ilkelerinin "3 E" şeklinde adlandırılan "ekonomi" (economy), "etkililik" (effectiveness) ve "verimlilik" (efficiency) olarak da gösterildiği anlaşılmaktadır (Bayraktar, 2012: 598). YKY'nin, özü itibariyle, "kürek çekmek değil dümen tutmak", "güç değil güçlendirme", "çatışma değil işbirliği" (Laurance ve Lynn, 1998: 237) temeline dayandığı noktasında genel bir kanı bulunmaktadır.

Aslında YKY yaklaşımı küçültülen devletin nasıl daha iyi yönetilebileceğine ilişkin soruya aranan bir cevabın ürünüdür. Bu sorunun cevabı ise devletin kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının piyasa temelli koşullara göre yeniden tanımlanmasında aranmaya başlamıştır. Bu süreçte YKY anlayışı, kamu tercihi ekonomisini referans olarak geleneksel kamu yönetiminden birçok konuda ayrılmış ve yeni bir gündem oluşturmuştur (Gray ve Jenkins, 1995: 94). Bu anlamda YKY'nin kuramsal temellerinin tek bir düşünceye ait olmadığı, geçmiş yönetsel tecrübelerden ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik karma bir teoriyi içinde barındırdığını söyleyebiliriz.

YKY yaklaşımının kamu yönetimi sistemine dönük çıktıları, kamu hizmetlerine bakış açısının değişmesi başta olmak üzere örgütlenme biçimlerinin, karar alma süreçlerinin, çalışma şekillerinin, hedeflerinin ve değerlerinin özel sektör örgütleriyle benzeşmeye yönelik oluşmuştur. Ancak Üstüner (2003) bu noktada yapılmak istenenin kamunun özel sektöre benzetilmesinin yanında kolektifliğinin bireyselleştirileceğini belirterek, bunun hem teoride hem de pratikte mümkün olmadığını ifade etmektedir (s. 376).

Sonuç olarak YKY bürokrasiyi azaltmayı ve yönetimde esnekliği amaçlar. Piyasayı bir model olarak göyerek bunu yönetime adapte etmeye çalışır. Kamunun rolünü sorgulayarak yeniden tanımlanmasını ve kamusal hizmetlerin rekabet ortamında sunmayı hedefler. Aşırı merkezîyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını ademi merkezîyetçi bir yaklaşımla şekillendirmeye çalışır. Özel sektör ilkelerinin kamu yönetimine uygulanmasını sağlayarak sonuçlara ve performansın artırılmasına vurgu yapar. Yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlayarak kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını sağlar. Kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve ekonomiklik için etkinliğe ve verimliliğe önem verir. Kaliteye önem vererek hesap verme sorumluluğunun müşteri odaklı anlayış çerçevesinde güçlendirmeyi amaçlar (Al, 2002: 115-116).

YKY anlayışının Türk kamu yönetimi sistemine yönelik yansımaları geniş çapta olmuş sonuçları ise hala günümüze kadar devam etmiştir. Hesap verme sorumluluğu ilkesinin gereği olarak 1928 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu” (RG, 24.12.2003: 25326) çıkartılmıştır. Diğer yandan etik ve bilgi edinme konularında mevzuatlar çıkartılarak kamu idaresinin şeffaflığı sağlanmaya çalışılmış gelişen teknoloji ve internet kullanımının yaygınlaşmasıyla e-Devlet uygulamaları başlamıştır. Stratejik sektör alanlarında (bankacılık, enerji, telekomünikasyon gibi) bağımsız idari otoriteler oluşturularak siyasi bağımsızlıklarının sağlanmasına çalışılmıştır. Kamu kurumları stratejik plan ve performans raporları hazırlayarak kamuoyuna bildirmesi sağlanmıştır. Kadrolu personel sistemi yanında sözleşmeli personel sistemi oluşturularak esnek istihdam politikaları uygulanmaya çalışılmıştır.

3.1.1.3. Yönetişim

Yönetişim (*governance*) kavramının ilk ortaya çıkışı 1980’li yılların sonlarında Dünya Bankasının Afrika’ya yönelik hazırlanmış olduğu “Aşağı Sahra Afrikası: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye” isimli rapora dayanır. Bu rapor ile yönetim uygulaması, ekonomik kriz ve kalkınma sorunu ile bağlantılı hale gelmiştir (Bayramoğlu, 2005: 40-41). Kavramın Türkçe akademik yazınına girişi ise HABİTAT toplantılarıyla olmuştur.

Yönetişimin kamusal idareyle uyuşması 1994 yılına tekabül eder. Kamu örgütlerine farklı bir kültürü getiren yönetim bu örgütlerde daha ticari bir yönetim şekli oluşturmaya çalışır. Yönetişim, devletin sosyal alandaki görevlerinin “yönlendirme” olarak sınırlandırılmayı ifade eder. Devletin, “girişimci yönetim” anlayışında yönetilmesini savunan yönetim, ölçülebilir sonuçlar, piyasa, müşteri odaklılık gibi kavramları içinde barındırır ve bu anlamda YKY anlayışı ile paralellik gösterir (Güler, 2011: 315).

Yönetimden yönetime geçiş aslında bir anlayış değişimini içerir. Bu anlayış değişimi genel olarak yönetimin (government) bünyesinde barındırdığı bürokrasi, hiyerarşi, yasalar, kurallar ve detaylı düzenlemeler aracılığıyla devlet mekanizmasının eşgüdüm ve yönlendirme faaliyetinin değişimidir. Yönetişim bunun tam karşısında olmasa da geleneksel yönetim anlayışını çok az referans gösterir ve toplumun yönetilmesi için ortaklaşa yönetim anlayışını daha çok benimser. Bu anlamda yönetim, kamu kesimi ve özel kesim arasında karşılıklı bağımlılık, müzakere ve güvene dayalı bir işleyişe dayanmaktadır (Poulsen, 2008: 118).

Yönetişim YKY ile benzerliklerinin yanında içinde barındırdıkları ilkelerin önceliklerine göre farklılıklar da bulunmaktadır. Bu anlamda YKY verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik gibi değerleri temel önceliğinde bulundururken, yönetim temel amaç olarak vatandaş katılımını amaç edinmiş olup kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde kamu-özel-gönüllü kuruluşların işbirliğine dayanan aktif bir katılımı temel amaç edinir. Diğer bir önemli farklılık ise, YKY çıktı odaklı bir anlayışı ön plana çıkartırken yönetim ise daha çok süreçlere odaklanmıştır. Bu noktada YKY örgüt içi yapılara yönelik sistem geliştirirken yönetişimin perspektifi örgütler arası bir bakış açısına sahiptir. Bu açıklamalar ışığında yönetim, YKY ile devletin işleyişine yönelik piyasalaştırma girişimlerini, “rekabet, etkinlik ve etkililik” gibi ekonomik ölçütlere dayalı olarak oluşan toplumsal ilişkiler alanına doğru genişletmek amacı taşır (Güzelsarı, 2004: 111).

Yönetişim 1980 sonrası dönemde uygulama alanı olarak ulusal ve yerel düzeyde faaliyetlerle sınırlı kalmamış aynı zamanda küreselleşmenin etkisiyle uluslararası düzeyde de uygulanabilirlik kazanmıştır (Çiççi, 2008: 15). Ayrıca yönetişimin bir model olarak tek tip bir uygulamayı içinde barındırdığını söylemek zordur. Toplumsal

karmaşıklığa dayalı olarak yönetişimin tanımlarında da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu anlamda yönetişim kavramı değerlendirilirken toplumun tarihi geçmişi ve kültürel bağlamı noktasında etkili bir şekilde kullanılabileceğine dikkat çekilmektedir (Nanda, 2006: 281).

Politikaların tek yönlü belirlenmesi yerine küreselleşmenin getirdiği uluslararası bağıllık ve ilişkilerin yoğunluğu aktör sayısının artmasını doğurmuştur. Karar merkezinin tek aktörlüden çok aktörlüye kayması devletin, katılımcılık eksenli bir anlayışla özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla ortak paydada buluşması yönetişimin altında yatan amaçtır. Bu anlamda yönetişim, kamu politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesinde hükümet dışı aktörlerin katılımındaki artışı ifade eder (Bache ve Flinders, 2004: 35). Buna ek olarak yönetişim, geleneksel devletin, toplumsal sorunların çözülmesi noktasında yetersiz kalmasından dolayı ortaya çıkan krizin çözülmesine yönelik ortaya çıkmıştır (Fischer, 2006: 19).

Yönetişim şeffaf bir enformasyon yapı öngörerek ilgililerin erişimine açık olmasını savunur. Bunun için devlet - vatandaş iletişiminin aktif olması gerekmektedir. Diğer yandan mali esaslı performans yönetiminin çıktılara odaklanmasını, yönetimde iyi denetimin bir unsuru olarak görür. Hesap verebilirlik ve sorumluluk anlayışının hizmet sunucuları tarafından içselleştirilmesini ve kamu yönetiminin dış denetime açılmasının gerekliliğini vurgular. Son olarak, yerindenlik anlayışının işlerlik kazanıp merkezden yerele yetki devrini öngörerek politika yapımında katılımcılığı amaçlar.

Türk mülki idare sistemi üzerine yönetişim uygulamalarının başlangıcı 1990'lı yıllara dayanır. Bu dönemde yapılan HABİTAT ve Yerel Gündem 21 çalışmaları yönetişimin Türkiye'de kamu yönetimi sistemine uygulanabilirliğine yönelik tartışmaları ve çözüm önerileri konularına değinmiştir. Bu anlamda yönetişim uygulamaları ilk etapta yerel yönetim birimleri üzerinden uygulanmaya çalışılmıştır. Günümüz belediyeciliğinde "kent konseylerinin" varlığı bu çalışmaların bir örneği olup yerel yönetişim anlayışının geliştirilmesine yönelik bir amacı içinde barındırır.

Yönetişim uygulamalarının Türkiye yönetim yapısı içerisindeki diğer başlıca örneklerini Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Kalkınma Ajansları, Mesleki Yeterlilik Kurumu, Yüksek Çevre Kurulu, Üst Kuruluşlar, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Sosyal

Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları olarak sayabiliriz. Bu örgütlerin şüphesiz mülki idare sistemi üzerine etkileri yadsınamaz. Ancak şunu belirtmek gerekir ki mülki idare yöneticileri bu kurullar aracılığıyla sivil toplum kuruluşları ve özel sektörle ilişkilerini güçlendirmiştir. Yetki ve sorumluluk açısından mülki idare amirlerinin yetkilerinde bir aşınmanın olduğunu söyleyemeyiz ancak koordinatör görevini yüklediklerini belirtebiliriz.

İl ve ilçe yönetimi içerisinde yönetim anlayışının uygulama alanı bulduğu yerler olarak İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları ile İl Mahalli Çevre Kurulları gösterilebilir. 2872 Sayılı Çevre Kanunu'na (RG, 11.08.1983: 18132) dayanılarak oluşturulan İl Mahalli Çevre Kurulları, Valinin veya Valinin görevlendireceği Vali Yardımcısının başkanlığında, İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Orman ve Su İşleri, Bilim Sanayi ve Teknoloji bakanlıkları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Diyanet İşleri Başkanlığının il temsilcileri, İl Jandarma Komutanlığının, İl Emniyet Müdürü ve denize kıyısı olan illerde Sahil Güvenlik Komutanlığının temsilcileri ile Ticaret ve Sanayi Odaları Temsilcisi, büyük şehirlerde büyükşehir belediye başkanlığının, diğer illerde ise belediye başkanlığının temsilcilerinden oluşur. İl Mahalli Çevre Kurullarının bu yapısının yönetim ilkesine uyumlu olduğu söylenebilir. Sivil Toplum Kuruluşlarının yanında yerel yönetim temsilcilerinin varlığı ve merkezi hükümetin bakanlıklarının temsilcilerinin oluşturduğu bu kurul il düzeyinde katılımcı anlayışa uygun bir karar birimi olma özelliği taşımaktadır.

İl düzeyinde bir diğer yönetim mekanizmasının ise İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarıyla oluşturulduğu görülmektedir. İl İnsan Hakları Kurulu, vali veya valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında; Büyükşehir statüsü bulunan illerde büyükşehir belediye başkanı veya başkan yardımcısı, diğer illerde il belediye başkanı veya başkan yardımcısı, İl Genel Meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği bir temsilci, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin il başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci, Üniversite rektörleri veya bu konuda görevlendirecekleri bir öğretim üyesi ya da elemanı, Valilik tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi Baro temsilcisi, Tabip odasından bir temsilci, Ticaret veya sanayi

odasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, Valilik tarafından belirlenecek diğer meslek odaları veya sendikalardan bir temsilci, Mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, muhtarlar derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, Okul-aile birliklerinden başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci, Sivil Toplum Kuruluşlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek en az üç temsilciden oluşmaktadır.

İlçe İnsan Hakları Kurulu ise, kaymakamın başkanlığında; İlçe belediye başkanı veya başkan yardımcısı, İl Genel Meclisinin ilçeden seçilen üyeleri arasından seçeceği bir temsilci, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasi partilerin ilçe başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci, Fakülte veya yüksekokulun bu konuda görevlendirecekleri bir öğretim üyesi veya elemanı, Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi, ilçede görev yapan avukatlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, ilçede görev yapan doktorlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, Kaymakamlık tarafından belirlenecek meslek odalarından veya sendikalardan bir temsilci, Mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, muhtarlar derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, okul-aile birliklerinden başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci, Sivil Toplum Kuruluşlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek en az iki temsilciden oluşmaktadır.

2000'li yılların başından itibaren Türk Kamu Yönetimi sistemi içerisinde yer edinmiş olan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, İl Mahalli Çevre Kurullarına göre daha çok aktörlü katılımı bünyesinde barındırmaktadır. Diğer yandan bu kurullar mülki idare yapısı altında yönetim anlayışına uygun karar alma mekanizmalarının en güzel örneklerini verdikleri söylenebilir. Bu durum ise vatandaşın devletle arasındaki yönetsel bağı kuvvetlendirmekte, çok aktörlü katılım sayesinde karar alma süreçlerinin şeffaflaştığı ve denetimini kolaylaştırdığı bir süreci içinde barındırmaktadır.

3.1.2. Merkeziyetçiliğin yerine yerelleşme

Toprak üzerinde örgütlenmede yaşanan değişim Türkiye özelinde özellikle 2000’li yıllarda hız kazanmıştır. Yetki genişliği ve idari vesayet ilkeleri yerini yetki devri ve özerkliğe bırakmaya başlamıştır. Yerelleşme kavramı idari vesayet ve özerklik ilişkisini özerklik lehine ifade eden bir kavramdır. Türk idare tarihine bakıldığında merkezin, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verme konusunda kuşkucu davrandığı görülür. Ancak özellikle 2002 yılından sonra yapılan reformlarla yerelleşme politikalarının AB’ye üyelik ve uyum süreci ile birlikte hız kazandığı görülmektedir.

3.1.2.1. Yerelleşme

Yerelleşme, yerel yönetimlerin kabiliyetleri oranında sunabileceği kamu hizmetlerinin merkezin güdümünden çıkartılarak yerel yönetim birimlerinin yönetimine verilmesi ve merkezi yönetimin sorumluluk alanının daraltılmasını amaçlayan bir kavramdır (Ataay, 2007: 165). Ayrıca devlet – vatandaş ilişkilerinde halkın taleplerini aktaracak katılımcılığın etkinleştirilmesi, şeffaflığın artırılması ve hesap verebilirliğin sağlanmasının da yerelleşme politikalarının amacı olduğu belirtilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003: 37).

Yerelleşme kavramı desantralizasyon (adem-i merkeziyetçilik) kavramıyla ilişkilidir. Desantralizasyon, klasik ve modern olmak üzere iki anlamda tanımlanmaktadır. Klasik anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder. Modern anlamda desantralizasyon ise, merkezi yönetime ait olan karar verme, planlama, kamu gelirlerinin toplanması gibi yönetsel yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere ek olarak taşra kuruluşlarına, federe birimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasıdır. Bu çerçevede modern tanımlama klasik tanımlamaya göre daha geniş bir anlam çerçevesine sahiptir (Köse, 2007: 10).

Desantralizasyon fikrinin temellerinden biri hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesidir. Bu ilke, “Bir hizmeti, ona en yakın birim yürütsün.” anlayışına dayanır ve daha çok merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanır. Buna göre merkezî yönetim, yerel hizmetleri, o hizmet yerel düzeyde hiç yerine getirilemiyor ya da etkin bir biçimde yürütülemiyorsa üstlenebilir. Bu ilkeye

göre, kamusal ihtiyaca en yakın yönetim, halka en yakın yönetimdir (Gül ve Özgür, 2004: 167).

Keskin'e göre yerelleşme, ulus devletin yetkilerini aşındırarak piyasa mekanizmasının etkin çalışmasını amaçlayan federalizmin esaslarını içeren ve devletin bu esaslara göre yeniden örgütlenmesini amaçlamaktadır (2007a: 402). "Yerellik" sözcüğü "subsidiarity" sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmakta olup ikincil olma, destek verme, yardım etme, yedekte olma, gibi anlamlara gelmektedir (Nadaroğlu, 1998: 70). Bu anlamlardan yola çıktığımızda yerellik, bir eylemi, bir davranışı, bir kurumu kuvvetlendirmeye yarayan yedek ya da ikincil kavramlarıyla özdeştir (Özcan, 2000: 198). Güler'e (2005a) göre yerellik, "*devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya iktidar paylaşımı temelinde yeniden düzenlenmesidir*" (s. 48-49).

Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne (1998, 227) göre yerellik ise bir üst otoritenin müdahalesini ya da yetkisini ancak yakın makam veya otoritenin yetersiz kaldığı noktada öngören ve genel yetki ilkesine yakın anlam içeren bir yönetim ilkesidir.

Yerelleşme olgusunu küreselleşme sürecinden bağımsız düşünemeyiz. Çünkü yönetim sistemindeki paradigma değişikliklerinin en önemli faktörlerinden biri küreselleşme sürecidir. Bu sürecin ortaya çıkardığı yeni yönetim yaklaşımları içerisinde yerelleşme eğilimleri kendine uygulama alanı bulmuştur. Yerel yönetimlerin özerkliği konusu giderek önem kazanmış ve karar organları seçimle iş başına gelen, tüzel kişilik sahibi katılımcı ve demokratik kurumların önemi artmıştır.

AB'nin öncülük ettiği yerelleşme hareketleri birliğin bütünleşmesine yönelik hedeflerle uygulamaya konulmuştur. Buna yönelik Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi kabul edilmiş ardından 1992 Maastricht Antlaşması yapılmış ve 1993 Bölgeler Komitesi kurulmuş son olarak 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı düzenlenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010:363).

Yerellik ilkesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. Maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: "*Kamu idarelerinin sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın kamusal otorite tarafından yerine getirilecektir*". Bu husus 1987 tarihli Avrupa Tek Senesinde de kendine yer bulmuştur. Yerellik ilkesinin işlevi yetkilerin dağıtılmasında

kendini gösterir. Bu kapsamda ilke, ulus-altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmaktadır (Bezci ve Coşkun, 2007: 11).

Birleşmiş Milletler tarafından 1992 yılında düzenlenen Rio Konferansında kabul edilen Agenda 21 programına dayalı olarak geliştirilen Yerel Gündem 21 çalışmaları yerelleşmeye katkı yapmıştır. Türkiye’de yerel yönetişimin güzel bir örneği olan kent konseylerinin kurulması Agenda 21 programının altında oluşturulan Yerel Gündem 21 projesi ile gerçekleşmiştir (Güler, 2005a: 67).

Genel olarak yerelleşme sürecinin üç boyutta geliştiği gözlemlenmektedir. Bu boyutlardan birincisi, merkezin taşra birimleri ve yerel yönetimlere idari ve mali görev yetki ve sorumlulukları aktarımını içeren *yönetimsel yerelleşmedir*. İkincisi, merkezi yönetimin piyasaya ve özel aktörlere idari ve mali yetki, görev ve sorumluluklarının bir kısmını aktarımını içeren *ekonomik yerelleşmedir*. Sonuncu boyut ise, yerel yönetimlere veya sivil toplum kuruluşlarına merkezi yönetimin idari, mali ve siyasal yetki ve sorumluluklarının bir kısmının aktarılmasını içeren *toplumsal ve siyasal yerelleşmedir* (Gül vd., 2014: 8).

Yerellik ilkesinin teorik temelleri 19. yüzyılda Robert Von Mohl ve Georg Jellinek’in liberal devlet öğretisine dayanmaktadır. Bu dönemde devletin etkinlik alanının sınırlandırılarak bireyin özgürlüğünün sağlanabileceği düşüncesiyle; bunun yerellik ilkesi ile devletin daha fazla yetkilendirilerek sağlanabileceği düşüncesinin uzlaştırılmasına çalışılmıştır. Bu anlamda kamusal gücün bireysel teşebbüsün görevlerini yerine getirmede yetersiz kaldığı noktada bu görevleri daha iyi çözecek durumda olduğu zaman harekete geçmelidir. Sonuç olarak yerellik ilkesi devleti yok saymamakta devletin yüklendiği görevlerin ve amaçların güncelle uyarlanması gerektiğini savunmaktadır (Özel, 2000: 27).

Küresel boyutta yerelleşme politikaları ülke yönetimlerinin siyasal sistemleri ne olursa olsun merkez – yerel ilişkilerinin belirlenmesinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu etkilerin Türkiye ölçeğinde yansımaları mülki idare sistemini de etkilemiştir.

3.1.2.2. Yerelleşmenin mülki idareye etkileri

Türkiye özelinde yerelleşme politikalarının ağırlıklı olarak 2002 sonrası yerel yönetim reformlarıyla ön plana çıktığı söylenebilir. Ancak bu durum tarihsel bir reform sürecinin sadece bir bölümüdür. Ademi merkezizetçi anlayış ve politikaların ön plana

çıkması, devlet yapılanmasında ve kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisini ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin yapısını da değiştirmiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2007: 71). Genel itibariyle Türk yönetim tarihinde merkez yerel ilişkilerinde yetki ve görevleri elinde bulundurması anlamında merkezi yönetimin ağır bastığı söylenebilir. Bunun nedenini toplumsal ve siyasal kültürün patrimonyal bir yönetim tarzına dayalı olarak gelişmesinde görebiliriz. Demirci, patrimonyal yönetim kültürünün örneği olarak “siyasal otoriteye saygı ve onun yüceltilmesi” unsurunu gösterir (Demirci, 2015: 389). Uygulamada merkeziyetçi yapının yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayetçi denetimi eleştiri konusu olmuştur. Sorunun çözümü ise genel yazında merkezi yönetimin yetki, görev, kaynak ve sorumluluklarının yerel yönetimlerle ve piyasa ve sivil aktörlerle paylaşılmasında aranmıştır.

Aslında yerelleşme tartışmaları Osmanlı'nın siyasal entelektüel çevrelerce 20. yüzyılın başlarında ağırlığını hissettirmiştir. Bu dönemde Prens Sabahattin'in öncülük ettiği adem-i merkeziyetçilik anlayışı ile İttihat ve Terakkinin savunduğu merkeziyetçilik anlayışı arasında siyasal tartışmalar yaşanmıştır. Ancak günümüzden farklı olarak bu tartışmalar illerin yönetimi ekseninde yapılmıştır (Güler, 2000: 15).

1982 Anayasasınının 123. maddesinde yönetim, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine göre işler; ama kuruluş ve görevleriyle bölünmez bir bütündür. 127. maddede ise yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir denilmektedir. Yine aynı maddede yerel yönetimler üzerindeki vesayeti meşrulaştırıcı ifadeleri görebiliriz. Buna göre yerel hizmetlerin, idarenin bütünlüğünün, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetleyeceği ifade edilmektedir.

Hazırlandığı dönemin siyasal koşullarının etkisiyle askeri rejimin öncülüğünde ortaya çıkan 1982 Anayasası merkeziyetçi yanı ağır basan bir anayasadır. Bunun sonucu olarak yerel özerkliğe mesafeli bakarak yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti idarede bütünlüğün sağlanması açısından önemli bir araç olarak görmüştür.

Ancak bu durumun tersine aynı dönemde yerel yönetimler lehine bazı yasal düzenlemelerin yapıldığı da görülmektedir. 1981 yılında belediye gelirleri ile ilgili

kanunun yenilenmesi, il özel idarelerine genel bütçeden pay verilmesi, 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulmaya başlanması gibi düzenlemeler Türkiye özelinde yerel yönetimleri güçlendiren çalışmalardır. 1980'li yılların bir diğer dikkat çekici düzenlemesi ise 1913 tarihli il özel idaresinin yapı ve işleyişini düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin 1987 yılında 3360 Sayılı Kanunla değiştirilmesidir.

Mülki örgütlenmenin il düzeyi tartışmaları bakımından 1990'lı yıllarda iki farklı anlayışın ön plana çıktığı söylenmektedir. Bunlardan birincisi güçlü bir mülki idare yapısının kurulmaya çalışılarak güçlü bir il genel yönetiminin oluşturulması. İkincisi ise güçlü bir yerel yönetim örgütü kurularak bazı yetki ve görevlerin yerele devredilmesidir. 90'lı yılların ortalarından sonra ikinci anlayış daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır (Keskin, 2007a: 403).

2000'li yıllarda ise yerel yönetimlere yönelik olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (RG, 04.03.2005: 25745), 5393 sayılı Belediye Kanunu (RG, 13.07.2005: 25874), 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (RG, 23.07.2004: 25531) ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri kanunu (RG, 11.06.2005: 25842) çıkartılmıştır. Diğer yandan bu kanunlarının yapılmasında tetikleyici rol oynayan faktör ise kamu yönetimi alanında bir devrim olarak nitelenen ancak Cumhurbaşkanlığı vetosundan sonra TBMM tarafından tekrar gündeme alınmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanundur.

Yapılan 2002 yılı sonrası reformlardan sonra idari vesayet uygulaması yerindelik denetiminden hukukilik denetimine doğru bir seyir izlemiştir. Yerel meclislerin fesihlerinin zorlaştırılması, Danıştay'ın yerel meclislerin görevlerinden alınmasında karar mercii haline gelmesi bu değişimin izleridir. Özellikle belediyeler ve il özel idarelerine yönelik olan bu değişimi mülki idarenin vesayet yetkilerinin kaldırıldığı anlamından ziyade var olan denetimin yumuşatılması olarak görülmelidir. Bununla birlikte vesayet yetkisi azaltılmasına karşın halen varlığını korumaktadır. Çünkü yeni düzenlemeler mülki idare eliyle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin derecesini oldukça aşağıya çekse de anayasanın 127. maddesi değişmediği için yasal olarak idari vesayet devam etmektedir.

Diğer yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 81. maddesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 84. maddesiyle, diğer kanunlarda yer alan ve bu kanunlara aykırı olan hükümler kaldırılarak yerel yönetimlerin kararlarının denetimi yetkili mahkemelere bırakılmıştır. Bu noktada valinin onama ve iptal etme gibi idare vesayet uygulamalarının kaldırıldığı söylenebilir. Buna ek olarak 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'ndaki mülki idare amirlerinin belediye bütçeleri üzerindeki onama, değiştirerek onama yetkileri ve belediye meclis kararları üzerinde sahip oldukları geri gönderme yetkileri 5393 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Bu anlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun eski kanunlara kıyasla belediye ve il özel idareleri üzerindeki idari vesayeti azalttığı ve birçok konuda yargısal denetimi ikame ettiği ve yeni bazı idari denetim mekanizmaları öngördüğü belirtilmektedir (Coşkun ve Nohutçu, 2007: 71).

5302 sayılı kanun ile il özel idareleri, yerel niteliği güçlendirilmiş ve özerkliği artmış birimler haline gelmiştir (Sabutkay, 2009: 134). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (RG, 24.12.2003: 25326) ile yerel yönetimlerin hesap işlemleri denetimi Mülkiye Teftiş Kurulundan alınarak Sayıştay'a verilmiştir. Bu noktada İçişleri Bakanlığının mali denetim yetkilerinin Sayıştay'a devredildiğini söyleyebiliriz. Bunun sağlayacağı fayda ise yerel yönetimler üzerinde ki siyasi iktidarın baskısının azaltılması olarak düşünülmelidir.

Bunlara ek olarak 5302 sayılı yasa ile vali il genel meclisinin başkanlığından alınmış meclis başkanının meclis üyeleri arasından seçileceği belirtilmiştir. Valinin önereceği hususların meclisin ilk toplantısında görüşüleceği kanunda ifade edilmiştir. Kanunun 15. maddesine göre, il genel meclisi tarafından alınan kararlar en geç beş gün içerisinde valiye gönderilecek ve vali hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içerisinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilecektir. Aynı madde de valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe girmeyeceği ve vali tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararların kesinleşeceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, vali il özel idaresinin stratejik plana göre yönetilmesinde, kurumsal stratejilerinin oluşturulmasında, bu stratejilere göre bütçenin, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerinin hazırlanmasında ve

uygulanmasında görevli ve yetkili kılınmıştır. Stratejik planların uygulanması noktasında atanmış bir yönetici olan vali üzerinde ortaya çıkması muhtemel sorunlar nedeniyle il genel meclisinin denetim yetkisinin olmadığı vurgulanmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 164). Ayrıca valinin encümen başkanlık yapması, genel sekreterin encümenin doğal üyesi olması, valinin encümen üyelerinden birim amirleri arasından iki üyeyi kendi seçmesi yedi üyelik encümende atanmışların ağırlığının sürmesine neden olmaktadır¹⁸. Konuyu bu açıdan değerlendirdiğimizde idari vesayet her ne kadar kaldırılmaya amaçlansa da derecesinin o kadar da aşağıya çekildiğini söylemek zor olmaktadır.

Yerel yönetimlerin reformlar aracılığıyla idari özerkliklerinin arttırıldığı görülse de bu durumun mali özerklik ile desteklenmesi gerekliliği açıktır. Bu anlamda var olan mali vesayetinde kaldırılması için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çıkartılmıştır. Ancak bu kanunun uygulanması yerelin merkeze olan mali bağımlılığını azalttığını söylemek zordur. Bu noktada yerel yönetim kanunlarında “idari ve mali” olarak tanımlanan yerel özerkliği “kamu güvencesindeki piyasa serbestisi” olarak niteleyenler olduğu gibi, (Alada, 2008: 5) idari yönden sağlanan özerkliğin mali yönden de artırılması gerektiğini savunanlar da vardır (Çelik vd., 2008: 104).

Mülki idare amirlerinin, belediyelerin kamu kurumlarıyla olan iletişimleri için yükledikleri aracılık vazifesinin son bulmasıyla belediye yönetimleri merkezi yönetim ve diğer kamu kurumlarıyla dolaysız iletişim kurma yetkisine sahip olmuşlardır. Ancak bu durum mülki idarenin belediyelerin iş ve işlemleri ile ilgili sürekli bilgi alabilme gücünün azaldığı anlamına gelmez. Çünkü Belediye Meclisinin almış olduğu kararların yürürlüğe girebilmesi için 5393 sayılı Belediye Kanununun 23. maddesi gereği mülki amire gönderilir. Bu vasıta ile belediye işleri hakkında mülki amirler bilgilendirilmiş olur.

Yerelleşme politikalarının uygulanmasında önemli köşe taşlarından biriside 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak Kocaeli ve İstanbul'da Büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmesidir. Köy

¹⁸ Daha önce il encümeni on bir kişiden oluşmaktaydı. Bu üyelerden beş tanesi il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmekteydi, diğer beş üye ise vali tarafından birim amirleri arasından seçilmekteydi. Ayrıca mali hizmetler birim amiri encümenin doğal üyesiydi. Valinin başkanlığında toplanan il encümenin yapısını incelediğimizde seçilmişlerin aleyhine bir durumun söz konusu olduğu söylenebilir.

Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri, taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları ve insan kaynaklarıyla il özel idarelerine devri, ilk etapta il özel idarelerinin güçlü bir kaynağa sahip olduğu izlenimi verebilir. Ancak “eskimiş araç parkı ve aşırı şişkin personel sayısı ve maaşlarının da devri” ile bu durum il özel idarelerinin faaliyetlerini olumsuz yönde etkilediği belirtilmektedir (Çiner ve Karakaya,2013: 79).

Kaldırılan KHGM'nin görev ve yetkilerinin il özel idarelerine devredilmesinin hemen arkasından başlatılan KÖYDES Projesi ile yerleşme girişimlerinin seyri başka yöne evirilmiştir. Bu anlamda İl özel idarelerinin kaynaklarının yönetimi, seçilmiş organlar tarafından yapılırken, KÖYDES Projesi'nde bu durumun karşısı olarak kaynakların yönetimi atanmışlara bırakılmıştır. Bu projeye demokrasi ve etkinlik/verimlilik arasındaki siyasi iktidarın tercihi etkinlikten/verimlilikten yana olmuştur (Çiner ve Karakaya, 2013: 79).

2008 yılında Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda yapılan düzenlemeyle köylere yönelik yerel hizmetlerin sunulmasında il özel idarelerinin bütçesinden birliklere kaynak aktarma yetkisi valinin onayına bağlanmıştır. Buna ek olarak aktarılan bütçe ile yapılacak olan yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlandırılmamıştır. Bu düzenlemeyle yerleşme politikaları ve mülki idare ilişkisi bakımından il özel idarelerinin köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarmasında valinin yetkili kılınması, yerleşme politikalarından bir tür sapma olarak nitelendirilebilir (Çiner ve Karakaya, 2013: 79-80). Son olarak köylere hizmet götürme birlikleri yerel hizmet üreten bir birim olmaktan çıkartılarak il özel idareleri ile merkezi yönetimin yerel düzeyde yürüttükleri hizmetlerin “taşeronu” haline getirilmiş ve bu sayede yerleşme ve demokratikleşme eğilimlerinin yerini, siyasal olarak etkinlik, iktisadi olarak da verimlilik temelinde merkezileşme almıştır (Çiner ve Karakaya, 2013: 80).

Son olarak 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun (RG, 06.12.2012: 28489) ile yerel-merkez ilişkileri yeni bir boyut kazanmıştır. Bu kanun ile 2014 yerel seçimlerinden itibaren geçerli olmak üzere 30 ilde il özel idaresi kaldırılmış ve büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 16.000'den fazla köy mahalleye dönüştürülerek köy tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Mahalleye dönüşen köyler ise KHGB'ler hizmet alanından çıkartılmış ve bu yerlere hizmet sunumu büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bunun sonucunda ise özellikle kaymakamların elinde

bulunan kaynak kullanma yetkisi sona ermiştir. Kırsal alanların belediyeleşmesi ile mülki idarenin kırsal kalkınmada öncü rolü büyükşehir kurulan illerde ortadan kalkmıştır.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” oluşturulmuştur. Bu başkanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yerine getirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonundan sorumludur. Buna ek olarak acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yerine getirilmesi ve koordinasyonu, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi gibi görevler üstlenmiştir. Böylece valilik kurumu 30 ilde genel gözetleyici ve koordine edici bir duruma gelmiştir.

Çıkarılan 674 sayılı KHK (RG, 01.09.2016: 29818) ile 3152 sayılı kanunda değişiklik yapılarak YİKOB’lar tüzelkişiliğe haiz ve özel bütçeli bir kuruluş haline gelmiştir. Ayrıca 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı kanunda da değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin temel nedeni ise yaşanan terör ve şiddet olaylarında yerel yönetimlerle ilişki durumuna ve hizmet aksamamasından kaynaklı mağduriyetlerin engellenmesine yönelik çıkarıldığı görülmektedir. Bu kapsamda hizmetlerin aksaması durumunda bu durumun terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkileyeceği vali tarafından belirlenmesi halinde valinin ilgili hizmeti YİKOB, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşlarınca yaptırılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca terör ve şiddet olaylarıyla ilişkisi vali tarafından tespit edilen belediyelerin veya bağlı idarelerin taşınırlarının mahallin en büyük mülki idare amirince el konulacağı belirtilmiş ve bu kapsamda görevden uzaklaştırılan belediye personelinin göreve iade işleminin işlemi yapan vali veya kaymakam tarafından yapılacağı maddesi eklenmiştir. Buna ek olarak terör kapsamında belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerin bütçe ve muhasebe işlemleri valilik onayıyla defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebileceği belirtilmiştir.

2016 yılında çıkarılan 667 sayılı KHK (RG, 23.07.2016: 29779) ile yerel yönetimlerde görevli personelin, valinin başkanlığında toplanan kurulun teklifi üzerine

İçişleri Bakanının onayıyla kamu görevinden çıkarılmasını sağlayan düzenleme getirilmiştir. Bir diğer yapılan düzenleme ise 674 sayılı KHK'da (RG, 01.09.2016: 29818) kendisini göstermektedir. Bu düzenlemeye göre 5442 sayılı il idaresi kanununda değişiklik yapılarak vali kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, suç işlenmesinin önlenmesi, can ve mal güvenliğinin temini trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması amacıyla kamuya açık alanlarda kurulacak sistemlerin yerlerinin tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerini koordine etmekle görevlendirilmiştir. Bu sistemlerin altyapı, kurulumu ve işletilmesi ile ilgili olarak vali, il özel idaresi, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişiliklerinden talepte bulunabileceği belirtilmiş ve bu talebin yedi gün içinde ilgili kurumlarca sonuçlandırılmaması halinde vali tarafından resen tamamlattırılacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemelerin, merkezi hükümetin taşra temsilcileri ile mülki idarenin yönetsel gücünü arttırdığı söylenebilir.

3.1.3. İl yönetimine alternatif olarak bölge valiliği

Merkezi idarenin taşra uzantısı olan il ve ilçe örgütü kamusal hizmetlerin sunumu açısından halka en yakın birimler olarak örgütlenmişlerdir. Kamu hizmetlerinde çeşitliliğin artması ve vatandaşların hizmet taleplerindeki değişkenlikler taşra örgütünün kendi ölçeğinde verimli ve etkin çalışmasını gerektirmektedir. Bu yöndeki en önemli değişimlerin yansıması 1980'li yıllarla birlikte küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme ilkelerinin güdümünde gerçekleşmiştir.

Bölge valiliğine dayanan yönetim sistemi temel olarak “merkezi yönetimin illerden daha geniş alanda örgütlenerek faaliyette bulunması” amacına yönelik oluşturulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan Umumi Müfettişlikler bölge valiliği denemesinin ilk örneğini oluşturdukları söylenebilir. 1927-1948 yılları arasında uygulanan müfettişlik teşkilatı merkezi yönetimin bölge düzeyindeki taşra teşkilatına andırır bir yapılanmaya sahiptir. Umumi müfettişlikler kapsadığı iller üzerinde hiyerarşik bir üstünlüğü bulunduğu için müfettişliklerin başındaki kişileri “bölge valisi” olarak nitelemek mümkündür.

Bölge valiliğine yönelik öneriler aslında cumhuriyetin kuruluş yıllarından günümüze kadar süre gelmiştir. 1921 Anayasası'nın 21. maddesinde bu önerilerin anayasal dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Buna ek olarak 1947 yılında yapılan Birinci İdareciler Kongresinde bölge valiliklerinin oluşturulmasına yönelik tavsiyelerde

bulunulmuştur. Sunulan önerinin nedeni olarak mevcut il yapılarının alansal ölçek açısından dar olması, nüfus yoğunluklarının azlığı, gelir kaynaklarının yetersizliğine bağlı olarak kendi kendine yeterli olamadıkları ve bu yüzden beklenen gelişimi sağlayamamaları gösterilmiştir. Bu amaçla ülkenin 14 Genel Müfettişlik Bölgesine ayrılması planlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1947: 113). Ancak bu öneri yasalaşamamış 1948 yılında da Umumi Müfettişlik teşkilatları resmen kaldırılmıştır.

12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri darbeden sonra kurulan Ulusu Hükümeti döneminde oluşturulan Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi komisyonunda il sayılarının azaltılarak mekânsal ölçek olarak büyümeleri gerektiği ifade edilmiş, siyasi popülizmden kaynaklı yeni illerin kurulması sonucu idari yapıda bozulmaların meydana gelmemesi için bölge valiliğinin kurulması önerilmiştir (Başbakanlık, 1982: s. 112-119).

Bunun yanında tekrar Ulusu Hükümeti¹⁹ tarafından bakanlık müsteşarlarından oluşan bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu bozulan taşra yönetim yapısının düzeltilmesi konusunda bir rapor hazırlayarak “büyük il sistemi”, “kurul tipi yönetim mekanizması sistemi”, “koordinatör valilik sistemi” ve son olarak “bölge valiliği sistemi” olmak üzere dört alternatif içerisinde çözüm arayışında bulunmuşlardır. Çalışma grubunun raporu İçişleri Bakanlığınca değerlendirildikten sonra 06.01.1982 tarihinde Bakanlar Kuruluna “güçlendirilmiş valilik sistemi”, “koordinatör valilik sistemi” ve “bölge valilik sistemi” olmak üzere üç öneri sunulmuştur (Demiröz, 1990: 64).

Bütün bu gelişmelerden sonra Ulusu Hükümeti tarafından “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum için birçok ili içine alan, merkezi yönetim örgütlerinin kurulması” için 24.06.1983 tarihinde çıkartılan 71 sayılı KHK ile Ankara, Adana, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Kayseri ve Konya merkezli 8 bölge valiliğinin kurulması kararlaştırılmıştır. Ancak bu karar 11.07.1984 tarihinde kabul edilen 3036 sayılı “Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine

¹⁹ 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından Bülend Ulusu 44. Hükümeti kurmakla görevlendirildi. Ulusu Hükümeti 20.09.1980 tarihinden 13.12.1983 tarihine kadar görev yaptı.

Dair Kanun”la Anayasa’nın 126. maddesine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle²⁰ Büyük Millet Meclisi tarafından iptal edilmiştir.

Bölge valiliği uygulaması kaldırılrsa da 71 sayılı KHK’nın kaldırılmasından önce 25.10.1983 tarihinde 2935 sayılı kanun (RG: 27.10.1983, 18204) ile Olağanüstü Hal Kanunu kabul edilmiştir. 1984 yılından itibaren Doğu ve Güney Doğu Anadolu’nun bazı illerinde yaşanan terör olayları nedeniyle Bakanlar Kurulu’nca 10.7.1987 tarihinde 285 sayılı “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG: 14.07.1987, 19517) kabul edilerek Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Kurulmuştur.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, bozulan asayişin teminini sağlamak, terörle mücadelede etkin ve hızlı hareket edebilmek amacıyla idari bir birim olarak oluşturulmuştur (Bacanlı, 2012: 163). Olağanüstü Hal Bölge Valisi doğrudan İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde terör ve şiddet olaylarına yönelik alınan tedbirlerin planlanması ve uygulanmasından sorumludur. İlk etapta 285 sayılı KHK ile Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van olmak üzere 8 ili kapsayan bölge valiliği daha sonra Batman ve Şırnak illerinin dâhil olmasıyla 10 ili kapsar hale gelmiştir. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulaması 2002 yılında TBMM kararı ile son bulmuştur (Çapar, 2015: 238). Bu uygulama bölge valiliği denemelerinin de sonuncusunu oluşturmaktadır.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin birinci önceliği kalkınma ve ekonomik gelişmeyi sağlamaktan ziyade güvenlik ve asayiş sağlama amacı güttüğünden dolayı geçici bir uygulama olarak görülmüştür. Bu anlamda mülki idaredeki il ve ilçe yapılanması üzerinde önemli bir etkide bulunmamış ayrıca kapsadığı alandaki il valilerinin statüsünde ve il sisteminde herhangi bir değişiklikte bulunmamıştır (Nalbant, 2012: 201).

Bölge valiliğine yönelik tartışmalar 1990’lı yılların başlarına kadar devam etmiştir. Ancak AB ile ilişkilere dayalı olarak bölge tanımlamasında da değişiklikler oluşmuş bölgenin mülki bir anlamdan ziyade ekonomik temelli kalkınmaya yönelik varlık göstermeye başladığını söyleyebiliriz. Bu anlamda Avrupa Birliği İstatistik Bürosu (Eurostat) tarafından İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması (İBBS) – Nomenclature of

²⁰ TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 17. Dönem 5. Cilt 88. Birleşim - Sayfa 109

Territorial Units for Statistics (NUTS) geliştirilmiştir. Nüfus, coğrafya, bölgesel kalkınma planları, temel istatistiki göstergeler, illerin sosyoekonomik gelişmişlik sıralaması kriterleri göz önüne alınarak Türkiye’de 12 tane Düzey 1, 26 tane Düzey 2 ve 81 tane Düzey 3 NUTS bölgesi tanımlanmıştır (Taş, 2006: 191). Diğer yandan bölge valiliği uygulaması üniter devlet yapılanması içerisinde siyasi özerkliğe dayalı ayrılıkçı hareketlerin oluşma ihtimaline karşılık siyasi ve toplumsal aktörlerce ulusal bağımsızlığa aykırı bir uygulama olarak değerlendirildiğini söylemek mümkündür.

3.2. Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmaları

3.2.1. Bölgesel kuruluşların konumu

Ulus altı yapılanma olarak nitelenebilen bölge kavramı coğrafi, ekonomik, demografik niteliklere göre bir mekânı diğer mekânlardan ayıran özellik olarak tanımlanır. Bölge konusunda yapılan birçok tanımlama bir arada değerlendirildiğinde, bölge için tüm alanları kapsayan, *doğal bölge*, *ekonomik bölge*, *sosyolojik bölge* ve *yönetimsel bölge* olarak dördü bir tasnif yapılmaktadır (Keleş ve Mengi, 2013: 24). Türkiye özelinde bölgesel kuruluşların dağınık bir yapı arz ettiği belirtilmektedir (Özdiñç, 2009: 2).

Bölge kuruluşlarının yasal dayanağını 1982 Anayasası’nın 126. maddesi oluşturmaktadır. Bu maddede “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” denilerek bölgesel yönetime dayalı bölümlenmenin anayasal hukuki zemini oluşturulmuştur. Ancak bölge örgütlenmelerini mülki idarenin asli bir unsuru olarak değil istisnai bir yapılanma olarak görülmesi gerekmektedir.

Bu anlamda bölge örgütlenmeleri mülki idarenin taşra örgütlenmesinde oldukça karışık ve düzensiz bir görünüme sebebiyet vermektedir. Merkezi yönetimin il düzeyindeki örgütlenmesinin yanında birkaç ili içine alan bölge düzeyindeki örgütlenmeler (Türe, 1998: 63) yetki ve görevlerin dağılımında da bir iç içe geçmişliğe neden olmakta valilik kurumu da bu değişimden doğrudan etkilenmektedir.

Merkezi idarenin bölge ölçeğinde örgütlenme yetkisi her ne kadar istisnai olsa da 09.10.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esaslarını Düzenleyen Kanunda (RG: 09.10.1984, 18540) bakanlıkların bölge esaslı teşkilatlanabilecekleri hususu düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenen Mülki İdare Şurasında 1989-2000 yılları arasında bölgesel kuruluşların sayısında artış olduğu ifade edilmiştir

(2002: 102). 1966 yılında 45 bakanlık ve daireden 21'i bölge kuruluşuna sahip iken, 1976 yılında 36 kuruluş, 1981 yılında da 50 kuruluş taşrada bölge esaslı teşkilat kurumuştur (Keskin, 2009: 429).

Bakanlıklar bünyesinde bölgesel örgütlenmelere bakıldığında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın taşrada düalist bir örgütlenme biçimine sahip olduğu görülür. Bakanlığın gümrük ile ilgili görevleri için 16 bölge müdürlüğü oluşturulmuşken ticaret görevleri için 81 ilde İl Ticaret Müdürlükleri oluşturulmuştur. Bu anlamda Gümrük ve Ticaret Bakanlığı hem bölge teşkilatına hem de il teşkilatına sahiptir. Aynı şekilde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının da taşrada bölge esaslı örgütlendiği görülmektedir. Bu anlamda merkez taşra üzerindeki hiyerarşi gücünü korumakta ancak birimler arası yazışmalar valilik kurumu aracılığıyla değil de doğrudan bağlı olduğu üst birimlerle kendi içinde yürütülmektedir.

Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Orman Genel Müdürlüğü, 2005 yılında kaldırılana kadar Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi bağlı kuruluşların da taşrada bölge esaslı örgütlenmiş oldukları görülmektedir.

Bir diğer bölgesel örgütlenme örneklerini bölge kalkınma idareleri oluşturmaktadır. Bu noktada ilk akla gelen GAP Bölge Kalkınma İdaresidir. Türkiye'nin bölge kalkınma yönetimi konusunda ilk örneğini teşkil eden GAP İdaresi Güney Doğu Anadolu Projesi (Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman, Kilis) kapsamında 1989 tarihinde 388 sayılı KHK ile kurulmuştur. Kalkınma Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren idare, tüzel kişiliğe sahip olan ancak devletle olan bağlılık ilişkisinden dolayı yerel yönetim birimi olarak da niteleyemeyeceğimiz nevi şahsına münhasır bir yönetim yapısına sahiptir.

GAP İdaresinin kapsadığı bölgedeki kalkınma ve gelişmişlik etkilerine dayalı olarak 03.06.2011 tarihinde 642 sayılı KHK ile üç bölge idare başkanlığı daha kurulmuştur. Bu başkanlıklar merkezi Erzurum olmak üzere Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DAP), merkezi Giresun olmak üzere Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP), merkezi Konya olmak üzere Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (KOP) olarak belirlenmişlerdir.

Kalkınma Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyette bulunan bu örgütler tüzel kişiliğe sahiptirler ve başkan ve başkan yardımcıları Başbakan tarafından atanmaktadır.

Bölge kalkınma idarelerine benzemekle birlikte onlardan biraz daha özerk bir yapıya sahip bölgesel yönetim örneği ise bölge kalkınma ajanslarıdır. Özerk olmasının nedeni hem iç yönetim yapısından hem de Kalkınma Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ajanslar, bölgeselleşme eğilimi sonucunda ortaya çıkan bir tür bölge örgütlenmesi modelidir. Keskin'e göre (2009: 439), Dünya Bankası, adem-i merkezileşme kavramıyla, AB bir taraftan yerellik ilkesi, diğer taraftan ise bölgeselleşme arayışı ile adem-i merkezileşme sürecini yönlendiren başlıca aktörlerdir.

Ajanslaşma süreci Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda uygulanacak politikalarla birlikte 2000'li yılların bölgesel yönetim anlayışının hangi yöne doğru ilerlediğini gösteren bir seyir izlemiştir. Türk kamu yönetiminin bölgesel yönetim yapısına uygun olarak yeniden düzenlenmesi Katılım Öncesi Mali Yardım programıyla desteklenerek karar alma mekanizmaları oluşturulmasını sağlamış bu kapsamda önceden DPT daha sonra Kalkınma Bakanlığı ile merkezi yönetim süreci yöneten pozisyonunda yer alarak bölgesel ölçekteki yapıların ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır.

Bölge Kalkınma Ajanslarının oluşumu istatistiki bölge birimlerine dayanır. Bu anlamda 22 Eylül 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararında, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri oluşturulmuştur (Ataay, 2005: 193). NUTS Projesi'ne dayalı olarak Düzey 3 kapsamındaki istatistiki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il istatistiki bölge birimini tanımlamakta, Düzey 2 istatistiki bölge birimi Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Düzey 1 istatistiki bölge birimi ise Düzey 2 istatistiki bölge biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir. Bölgesel kalkınma ajansları bu sınıflandırmada merkezleri de belirtilmiş olan Düzey 2 kademesinde 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006: 86).

Bu ajanslar genel olarak il mülki sınırlarını aşan bir örgütlenmeye gitmekle birlikte, valiye yeni görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Valiler ajansın hem yönetim hem

de kalkınma kurullarının başkanıdır. Ancak bu kurulların yapısı valinin merkezi idare, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyon sağlama görevini öne çıkarmaktadır. 2006 yılında çıkartılan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyon ve Görevleri Hakkında Kanuna (RG: 08.02.2006, 26074) dayanarak oluşturulan ajansların kurumsal yapısı bölgesel örgütlenmeye göre şekillendirilmiştir.

Kalkınma ajanslarının kurulması AB'ye uyum sürecinin bir yansımasıdır. Bu anlamda Türkiye'nin bölgeselleşme politikalarının uygulanmasında kalkınma ajanslarının rolü büyüktür. Ajansların bölgesel yapılanmasına bağlı olarak kapsadıkları alanlarda birden çok il bulunmaktadır. Günümüz itibariyle kalkınma ajanslarının sayısı yirmi altıdır ve Kalkınma Bakanlığı'nın ilgili kuruluşlarından. Diğer yandan valiler bölge kalkınma ajansının karar organı olan yönetim kurulunun da başkanıdır. Valinin buradaki en önemli görevi bölgenin ekonomik kalkınmasında lider rol üstlenmesi, yönetim kurulunda bulunan seçilmişler, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri ile yönetim ilkesine uygun bir yönetim göstermesidir (Algan ve Sözen, 2009: 43).

Bölgesel örgütlenmelerin, kuruluşların örgütsel büyüme, yöneticilik makamlarına yükselme, yeni mali olanaklar sağlama ve valilerin denetiminden çıkma istek ve eğilimleri sonucu yaygınlaştığı biçiminde ifadeler vardır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 102).

3.2.2. İl ve ilçe yönetimine ilişkin yeniden düzenleme önerileri

Yerelleşme politikalarının yarattığı idari ve mali özerklik kaygısı il yönetimine ilişkin tartışmaların iki boyutta yapılmasına sebebiyet vermiştir. Bu iki boyut il genel yönetimi ve il özel yönetimi üzerine kurgulanmıştır. Bu noktada il genel yönetiminin görevleri arasında yer almasına rağmen mahalli özellik taşıyan hizmetlerin il özel yönetimine aktarılması tartışılmıştır. Emre'nin (2002b) yaptığı araştırmada²¹ yerel nitelikli hizmetlerin İl Özel İdarelerine devredilmesi konusunun mülki idare amirlerince oldukça yüksek oranda kabul gördüğü tespit edilmiştir (s. 291). Buna benzer bir sonucu 2009 yılında Muğla ilinde yapılan bir çalışmada da görülmektedir.

²¹ Bu araştırma 23 Ağustos 2000 tarihinde İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi arasında imzalanan Protokol çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Anket yönteminin uygulandığı araştırmaya 1140 mülki idare amiri katılmıştır. Bkz. Emre, Cahit İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, 2002, Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Yapılan anket²² çalışmasında katılımcıların % 74,1'i kamu yönetimi reformu sürecinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesine olumlu olarak değerlendirmektedirler. Ayrıca katılımcıların çoğunluğunun il özel idarelerinin yasal mevzuat ve teşkilat yapısı açısından olumlu kanaate sahip oldukları görülmüştür (Tokmak, 2009: 125-126). Bu anlamda Türkiye’de, mülki idare amirleri, bakanlıkların taşraya yetki devri yapmamasından, yerel yöneticiler ise merkezi yönetimin vesayetinden şikâyetçi oldukları belirtilmekte ve mülki idare amirleri, mülki idarenin güçlendirilmesini savunmakla birlikte, siyasi otoriteye “Yerinden Yönetilen İl Sistemi” gibi alternatifler sunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 153).

İl genel yönetiminin yeniden düzenlenme önerilerinin genel itibarıyla valilik kurumu üzerinden yürütüldüğü söylenebilir. Bu öneriler doğrultusunda mülki idare amirlerine yapılan anket çalışması konumuz için oldukça dikkat çekici bir nokta arz etmektedir. Anket çalışmasında valilerin personel istihdam sağlama yetkisine ilişkin öneriyi mülki idare amirlerinin yaklaşık % 90’ı desteklemiştir. Ancak mülki idare amirlerinin valinin sorumluluğu altında “İl Genel Sekreterliği” oluşturulması önerisine sıcak bakmadıkları anlaşılmıştır. Diğer bir sıcak bakılmayan husus ise vali yardımcılıklarının kaldırılması noktasında kendisini göstermektedir. Yapılan araştırmada dikkati çeken uç bir öneri ise il genel yönetiminin bütünüyle kaldırılmasına yönelik öneri olup bu öneri mülki idare amirlerince destek görmemiştir. Bu çalışmada en az destek gören öneriyi ise valilerin seçimle işbaşına gelme önerisi olmuştur. İl genel yönetiminin düzenlemesine ilişkin son öneri ise merkez ilçe kaymakamlıklarının kurulmasına yönelik olanıdır. Bu öneriyi ise ankete katılan mülki idare amirlerinin % 60’a yakınının desteklediği görülmüştür (Emre, 2002b: 290-292). Ne var ki bu son öneri 6360 sayılı kanunla birlikte uygulama alanı kazanmış ve 81 ilin 30 ilinde merkez ilçe teşkilatı kurulmuştur.

Halka en yakın merkezi yönetim kademesi olan ilçe, kaymakamın yönetimi altında faaliyet gösterir. İlçelere yönelik yeniden düzenleme önerileri aslında birçok rapor ve araştırmada kendine yer bulmuştur. Planlı kalkınma döneminde ortaya atılan “toplum

²² Bu çalışmada Muğla ilinde görev alan bürokratların, memurların reform faaliyetlerine ilişkin kanı ve tutumları ile değerlendirmeleri saptanmaya çalışılmıştır. Anket orta düzey ve alt düzey yönetici ve memurlardan oluşan 131 kişiye uygulanmıştır. Bkz. Tokmak, Selçuk Muğla İlindeki Kamu Görevlilerinin Kamu Yönetimi Reformları Hakkındaki Değerlendirmelerine İlişkin Bir Alan Araştırması, 2009, Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

kalkınması modeli” kapsamında ilçeler merkezi bir konuma oturtulmuştur. Bundaki en önemli etken ise ilçelerin kırsal alanlara olan yakınlığıdır. Bu anlamda ilçe teşkilatlarının hizmet sunumunda kaynak sıkıntısı çekilmemesi için tıpkı il özel yönetimlerinde olduğu gibi ilçe özel yönetimi kurulması önerilmiştir. Buradaki amaç kaymakama mali açıdan bir kaynak oluşturularak ilçenin kalkınması açısından etkin bir hizmet sunumu sağlamaktır²³.

İlçe özel yönetimlerini kurulmasına yönelik mülki idare amirlerine yapılan anket çalışmasında ankete katılan mülki idare amirlerinin neredeyse tamamı tarafından kabul görmüştür. İlçe yönetimlerine ilişkin bir diğer dikkat çekici öneri ise valilerin yakın çevre örgütlenmesinde yer alan vali yardımcısı pozisyonuna benzer bir pozisyonu büyük ilçelerin kaymakamlıklarında oluşturma önerisidir. Kaymakam yardımcılığının oluşturulmasına yönelik bu önerinin de mülki idare amirlerince % 76 oranında destek gördüğü anlaşılmıştır. Son olarak ilçe özel yönetimlerine ilişkin öneri ise büyükşehir sınırları içindeki ilçelerin kaldırılması önerisidir. Bu öneri ise mülki idare amirlerince % 17,8 oranında düşük bir destek görmüştür (Emre, 2002b: s. 293-294).

Her ne kadar il ve ilçe özel yönetimleri önerileriyle il mülki sisteminin geçerli olup olmadığı tartışılabilir de Cahit Emre editörlüğünde 2002 yılında gerçekleştirilen bir araştırmada doğrudan İl İdaresi Kanununun geçerliliği değil il sisteminin geçerli olup olmadığı sorgulanmıştır. Buna göre mülki idare amirlerinin neredeyse yarısı il sisteminin hala geçerli olduğunu savunmaktadır (Emre, 2002c: 216).

3.3. 1980 Sonrası Mülki İdarenin Niceliksel Dönüşümü

Mülki idare kademelenmesindeki il ve ilçe sayıları DP döneminden 1980’li yıllara kadar çok bir değişiklik geçirmemiştir. İl sayıları yerinde sayarken ilçe sayılarında değişim olsa da bu değişim oransal olarak düşük kalmıştır. Türkiye’de il sayısı 1957 yılından sonraki otuz yedi yıl boyunca altmış yedi adette kalmış bu süreçte en son kurulan il ise Kırşehir olmuştur.

²³ İlçe özel yönetimi konusu bir dönem bazı uzman ve akademisyenler tarafından dile getirilmiş, ancak daha sonra gündemden düşmüştür. Bkz. Yavuz, Fehmi Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, 1966, TODAİE-DPT ortak yayını, s. 142-143; Yalçındağ, Selçuk İlçe Özel Yönetimi-Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi, 1976, TODAİE; Çoker, Ziya Yönetimde Yeniden Yapılanma – Kırsal Yörelere Yeni Bir Yönetim Modeli, 1995, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayını.

İl ve ilçe sayılarında 1980’li yıllarla birlikte artış yönünde bir gelişme yaşanmıştır. Bu yöndeki en büyük istekte dönemin siyasal iktidarı olan Özal Hükümetinde kendine yer bulmuştur²⁴. Bu dönemde ilk olarak ilçeden ila dönüştürülen mülki birimler Kırıkkale, Aksaray, Bayburt ve Karamandır. Bu iller 1989 yılında çıkartılan 3578 sayılı Dört İl ve Beş İlçe Kurulması Hakkında Kanun (RG: 21.06.1989, 20202) ile il kademesine yükselmişlerdir. Bu iller sırasıyla ilçe oldukları dönemde Ankara, Niğde, Gümüşhane ve Konya illerine bağlı bulunmaktaydılar. Kanunun adından da anlaşılacağı üzere kurulan illerin yanında 5 ilçe daha kurulmuştur.²⁵

1990 yılına gelindiğinde 3647 sayılı İki İl ve Beş İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK’nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 18.5.1990, 20552) ile Batman ve Şırnak illeri kurulmuştur. Bu illerin kurulmasında petrol kaynaklarının varlığının ve güvenlik ve asayiş sorununun çözümü konusunun etkili olduğu söylenebilir. 1991 yılında 3760 sayılı kanun ile (RG: 07.09.1991, 20984) Bartın il yapılmıştır. 1992 yılında Ardahan ve Iğdır Kars’tan ayrılarak 3806 sayılı kanun (RG: 03.06.1992, 21247) ile il statüsüne getirilmiştir. Bu ilçelerin il haline getirilmesinde Kars ile olan ulaşım güçlüğünün yanında her iki ilçenin de sınır hattında bulunması dolayısıyla ekonomik açıdan gelişme gösterme potansiyellerinin dayanak oluşturduğunu söyleyebiliriz. 1996 yılına gelindiğinde ise 4200 sayılı kanun (RG: 28.10.1996, 22801) ile Osmaniye il haline getirilmiştir.

1995 yılında Karabük, Yalova ve Kilis illeri kurulmuştur²⁶. Ancak bu illerin kuruluşu diğer illerin kuruluşundan farklılık arz etmektedir. Bu farklılığın nedeni belirtilen illerin KHK ile kurulmuş olmasıdır.

2000 yılından sonraki döneme baktığımızda ilçe sayılarında sürekli bir artışın olduğu görülmektedir. 2008 yılına kadar ilçe kurulması yönünde herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu tarihte çıkartılan 5747 sayılı kanun (RG: 22.03.2008, 26824) ile

²⁴ Turgut Özal 13 Mart 1989 tarihinde bir televizyon kanalında yaptığı konuşmada il sayılarının 100’e kadar çıkarılacağı ve bu doğrultuda da ilçe kurulacağını ifade ederek mülki kademelenmede niceliksel değişimin büyük bir düzeyde olacağını ifade etmiştir. Aktaran, Keskin, Nuray Ertürk Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi Türkiye’de İllerin Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, s. 395.

²⁵ Bu ilçeler Ankara iline bağlı Ağaçoören ve Sarıyahşi ilçeleri, Erzurum iline bağlı Pazaryolu ilçesi, Konya iline bağlı Kazımkarabekir ilçesi ve Niğde iline bağlı Güzelyurt ilçesidir.

²⁶ Sekiz ilçe ve Üç il Kurulması ve 190 sayılı KHK’nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında 550 sayılı KHK (RG: 6.6.1995, 22305)

büyükşehir belediyesi yapılanmasının bulunduğu İstanbul, Ankara, İzmir, Diyarbakır, Samsun, Eskişehir, Adana, Mersin, Kocaeli, Sakarya, Antalya, Erzurum illerinde 43 ilçe kurulmuştur. Bu illerin nüfus, sanayi, turizm gibi alanlarda gelişmiş illerin olması ilçe kuruluşlarının belli bir sosyo ekonomik gelişmişlik seviyesine ulaşmış bölgelerde gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu anlamda siyasi iktidarın mülki düzenlemelerde keyfilikten çok rasyonel bir tercihte bulunma çabasında olduğu söylenebilir. Ancak mülki kademe birimlerinin oluşturulmasında, geleneksel yönetim sınırlarının referansına dayanması ya da siyasi amaçlara ve popülist uygulamalara göre belirlenmesine bağlı olarak toplumsal ve ekonomik iç bütüncülüğün yoksun olmasının yanında, değişen koşulların dikkate alınmadığı yönünde eleştiriler yapılmaktadır (Sencer, 1986: 292-293).

5747 sayılı kanun tasarısına yönelik İçişleri Komisyonu Raporu'nda merkezi idare hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulması için büyükşehirlerde yaşanan nüfus artışı ve sınır genişlemelerine dayalı olarak yeni ilçelerin kurulmasının mecburi hale geldiği belirtilmiştir. Yeni kurulan ilçelerin mahalle, köy, belediye birimleri var olan ilçelerden oluşturulduğu için ilçe ölçeklerinde küçülme meydana geldiğini söyleyebiliriz. Diğer yandan uygun ölçeğin belirlenmesiyle sağlık, eğitim, güvenlik, tapu, sosyal yardım ve diğer hizmetler için merkezi idare hizmet alanları oluşturulduğu belirtilmiştir. Ayrıca 50 bucak bu kanun ile kaldırılarak kaldırılan bucak merkezleri ve bağlı köyleri kanunda belirtilen il ve ilçelere bağlanmıştır.

2012 yılına gelindiğinde çıkartılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanuna (RG: 06.12.2012, 28489) dayanarak yirmi altı yeni ilçe kurulmuştur. 2013 yılında 6447 sayılı kanunla (RG: 22.03.2013, 28595) Altınordu ilçesinin kurulmasıyla bu sayı yirmi yediye yükselmiştir. Son olarak 2017 yılında çıkartılan 694 sayılı KHK (RG: 25.08.2017, 30165) ile Aksaray iline bağlı Sultanhanı ilçesi ve Artvin iline bağlı Kemalpaşa ilçesi olmak üzere iki ilçe kurulmuştur.

Ancak genelde il ve ilçelerin kurulma ölçütleri yasalarda belirtilse de son tahlilde siyasi bir karara dayandığı için siyasi iktidar il ve ilçe olmaya uygun birimler içerisinde tercihini belirler. İl ve ilçe kurulmasında yönetsel bölümlenme ölçütlerinin

coğrafi, ekonomik ve kamu hizmetlerinin gerekliliklerine göre belirleneceği ifade edilmektedir. Ne var ki bu ölçütlerin standartları belli değildir. Fakat uygulamada nüfus, hizmet alanı, gelişmişlik sıralaması, ticaret, imalat ve hizmet sektörlerinde kuruluş sayısı, eğitim seviyesi, ulaşım durumu, askeri birliklerin düzeyi, sağlık tesisleri, yatırımcı kuruluşları, bağlı birim sayısı gibi somut göstergelere dayalı olarak mülki kademeler belirlenmeye çalışılmaktadır.

2000’li yıllarda mülki idaredeki niceliksel değişim ağırlıklı olarak ilçe düzeyinde kendini göstermiştir. Fakat varlığı neredeyse elli yılı aşkın süredir tartışma konusu olan bucak teşkilatının kaldırılması konusu üzerinde dikkatle durulması gereken bir noktadır. Bunun nedeni ise mülki kademelenmenin il, ilçe ve bucak şeklindeki geleneksel üçlü kademelenmesinin artık il ve ilçe olmak üzere ikiye düşmesidir.

Aslında 1980’lerden itibaren bucak yönetimi önemini kaybetmeye başlamıştır. Bucak teşkilatlarının kaldırılması düşüncesi 1963 tarihli MEHTAP Raporu’na kadar götürülebilir. Raporda 900’ü aşan bucak müdürlüklerinin kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili olmadıkları ve idari kademe olarak bir anlamlarının kalmadığı ifade edilerek bucak kademesinin kaldırılması önerilmiştir (1963: 9-10). Benzer öneriler 1991 yılında hazırlanan KAYA Raporu (1991: 168) ve 2002 yılında yapılan Mülki İdare Şurasında (2002: 196) tekrarlanmıştır. Ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 1993 tarihli İl İdaresi Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Taslağında bucak kademesinin kaldırılması öngörülmüştür. Bu süreçte mülki bölümlenme fiilen il genel yönetimi ve ilçe genel yönetimi şeklinde ikili bir kademelenmeye indirilmiştir. Bu fiili durum ise ilk etapta 6360 sayılı kanun (RG: 06.12.2012, 28489) ile büyükşehir kurulan illerde bucaklar kaldırılarak yasal bir dayanağa bağlanmış ve daha sonra 2014 yılında çıkartılan 6552 sayılı kanun (RG: 11.09.2014, 29116) ile ülke genelinde bucaklar tamamen kaldırılmıştır²⁷.

İlçe sayılarındaki değişim il sayılarının değişimine göre oldukça hızlı ve gene oldukça fazla sayıda gerçekleşmiştir. 1980’li yıllarda 126 yeni ilçe kurulmasına karşılık bu sayı

²⁷ 5747 sayılı kanunun ilk halinde belirtilen 50 bucak kaldırılmış ancak Türkiye genelinde bucaklar kaldırılmamıştır. 6552 sayılı kanunun 129. maddesinde 5747 sayılı kanununun bucaklarla ilgili hükmü “Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.” şeklinde değiştirilmiştir. Ancak 5442 sayılı kanunda bucak teşkilatına ilişkin hükümler devam etmektedir. Bu durum ise mevzuat açısından bir karışıklığa neden olmaktadır.

1990'lı yıllarda 164 ilçenin kurulmasıyla artmıştır. 1989 yılında 696 olan ilçe sayısı 2018 yılına gelindiğinde 921'e çıkmıştır. Çapar'a (2015) göre neo liberal dönemde il ve ilçe sayılarındaki artış "YKY yaklaşımının öngördüğü yatay örgütlenme anlayışına" paralel bir seyir izlemiştir (s. 233).

Tablo: 3.1. - Yıllar itibariyle mülki idare taksimatı

Yılı	İl Sayısı	İlçe Sayısı	Bucak Sayısı
1920	71	-	-
1924	74	-	-
1926	63	317	661
1929	63	-	-
1933	57	351	699
1935	62	356	809
1939	63	364	817
1953	63	460	940
1954	66	460	940
1957	67	570	930
1989	71	696	793
1990	73	829	699
1991	74	828	699
1992	76	839	697
1995	79	847	690
1996	80	849	689
1999	81	850	688

2013	81	919	634
2018	81	921	0

Kaynak: <http://www.illeridaresi.gov.tr/> Erişim: 10.06.2018

2002 sonrasında daha çok ilçelerin büyükşehir illerinde kurulduğu ancak 2002 öncesine baktığımızda kırsal alanlardaki yerleşim yerlerinin (özellikle bucakların) ilçeye dönüştürüldüğü görülmektedir. Ancak 2002 öncesi il, ilçe ve belediye sayısındaki artışın görevlerinde de bir artışın olduğu anlamı çıkartılmamalıdır (Apan, 2014: 156). Ayrıca yeni il ve ilçelerin kurulması tartışması siyasi alanda oldukça taraftar bulan bir konu olarak günümüzde de halen sürmektedir. Bu anlamda mülki idare yapılanması durağan bir niteliğe sahip olmaktan ziyade değişen siyasal, toplumsal, ulaşım ve iletişim teknolojileri, sanayi, turizm, doğal afet riskleri gibi etkenlere dayalı olarak değişim gösteren dinamik bir yönetsel olgudur.

3.4. Mülki İdare Yapılanmasında Sorun Alanları

3.4.1. KAYA raporunda belirtilen sorunlar

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), ulusal amaçlar doğrultusunda kamu yönetiminin oluşturulmasını sağlayacak şekilde etkili, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacıyla yönelik yapılan önemli bir takım araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı bir örneği olarak değerlendirilmektedir (Ergun, 1991: 12).

1983 yılında iktidara gelen hükümet tarafından “kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla” bakanlık sayılarının azaltılması kararı alınmıştır. Bu durumun Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi öncesinde sistemin işleyişine yönelik yansımalarını da değerlendirecek bir biçimde, kamu yönetimi alanının yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Diğer yandan Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na katılma süreciyle toplulukla yönetsel uyumun sağlanmasına yönelik gerekli düzenlemelerin saptanması önemli bir konu haline gelmiştir. Bu kapsamda DPT, TODAİE'den 1988 yılında araştırma talebinde bulunarak KAYA Projesi'nin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Ergun, 1991: 12).

1991 yılında TODAİE öncülüğünde gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), kamu yönetimi sistemi üzerinde kapsayıcı bir inceleme yapan

projedir. Araştırma temel olarak idari reform arayışlarının bir ürünüdür. Raporla merkezi yönetimin görevlerindeki artışa oranla kamu yönetimi sisteminin genelinde tıkanıklıklar olduğu, merkez, yerel ve taşra yönetimleri arasında görev ve yetki dağılımının sağlıklı biçimde olmadığı ifade edilmiştir (Yayman, 2016: 217).

KAYA Projesi, 1988-1990 tarihleri arasında DPT'nin talebi üzerine yapılmış ve 1991 yılında projenin sonuçları yayınlanmıştır. Bu projede, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak şekilde, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla hazırlanmıştır. Proje kapsamında merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumları incelenmiş Türk Silahlı Kuvvetleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri araştırma kapsamı dışında tutulmuştur (Yayman, 2016: 218).

KAYA Projesi, oluşturulan "Proje Yönetim Kurulunun"²⁸ yönlendirmesinde, bir "Genel Değerlendirme Grubu", yedi ayrı araştırma grubunun çalışmaları sonucunda gerçekleştirilmiştir. Prof. Dr. Turgay Ergun'un Proje Yöneticiliğini yaptığı proje kapsamında oluşturulan "araştırma grupları"²⁹ yaptıkları çalışmaları sonuçlandırmış ve proje sonunda "Kamu Yönetimi Araştırma Genel Raporu", "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" ve "Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Raporu" olmak üzere üç tane temel rapor yayınlanmıştır (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 22).

1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu'nda, ilerleyen yıllarda siyasal eğilimler nedeniyle, il sayısının 100, ilçe sayısının ise 1000'e ulaşabileceğine dikkat çekilmiştir (KAYA, 1991: 155). Merkez ilçelerde ilçe örgütü kurulması önerisi raporda yer almaktadır (KAYA, 1991: 156). KAYA raporunda bucakların işlevsiz kalmalarından dolayı bu teşkilatların kaldırılması önerisinde bulunulmuştur (KAYA, 1991: 168). Bir diğer tespit edilen sorun alanı olarak kurulan bölgesel kuruluşların kendi aralarında farklılıklara sahip olduğu noktasındadır (KAYA, 1991: 169-170).

²⁸ Proje Yönetim Kurulu şu kişilerden oluşmaktadır: Prof. Dr. Nuri Tortop (Başkan), Prof. Dr. Turgay Ergun, Prof. Dr. Turgut Tan, Prof. Dr. Ömer Bozkurt, Doç. Dr. Doğan Canman, Doç. Dr. Yücel Ertekin, Doç. Dr. Ömer Peker, Dr. Selçuk Yalçındağ.

²⁹ Oluşturulan araştırma grupları şunlardır: Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu, Avrupa Topluluklarına Yönetimsel Uyum Araştırma Grubu, Taşra ve Yurt Dışı Kuruluşları Araştırma Grubu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu ve Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu.

Vali ve kaymakamların mülki idare içindeki konumlarının demokratik ilkelere aykırılık teşkil etmediği belirtilmiş önemli olan noktanın yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerinden yönetim anlayışı içinde yerel meclisler tarafından sunulması olduğu vurgulanmıştır (KAYA, 1991: 92). İl ve ilçe genel yönetiminin yerel yönetimler lehine yeniden yapılandırılması gerektiği önerilmiş bu sayede görev, yetki ve kaynakların yerel yönetimlere devredilerek taşra kuruluşlarının yerel yönetim birimlerinin temel hizmet örgütünü oluşturacağı ifade edilmiştir (KAYA, 1991: 83).

Bölgesel kuruluşların mümkün mertebede aynı merkezde ve aynı illeri kapsayacak şekilde kurulması önerilmekte ve bölgesel örgütlenmeye çok sık başvurulmaması tavsiye edilmektedir. Buna ek olarak bölgesel ölçek eşgüdüm ve planlamanın tek bir merkezden sağlanması için “eşgüdümci valilik” sistemi önerilmektedir (Ergun, 1991: 21).

Söz konusu proje “mevcut yapıyı zamanın ilerisine taşıma iddiasında olan bir reform çalışması olarak, kendisi zamanın gerisinde kalmış olma” nedeniyle eleştirilmiştir. Bir başka eleştirildiği nokta yeniliklere açık olmaması, amacının belirsiz olması, geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerini savunmasıdır (Güler, 2005: 77-79).

3.4.2. İl genel yönetimi il özel yönetimi tartışmaları

İl genel yönetiminin il özel yönetimine tercih edilme düşüncesi 90’lı yılların ikinci yarısında hazırlanan yasa tasarılarıyla kendini göstermiştir. Bu tasarıların genel anlayışı il yerel yönetimlerini mülki idare sistemi içerisinde genel yetkili bir konuma getirmektir (Keskin, 2007a: 405). Buradaki temel amaç ise yerel hizmetlerin fayda sağlayıcılara yani yerel halka doğrudan, etkin bir şekilde sunularak yerinden yönetim mekanizmasının işlerliğini gerçekleştirmektir.

Valilik kurumu sahip olduğu yetkilere merkezi idarenin isteği üzerine ve merkezi idarenin taşra örgütlenmesindeki kaynaklara dayalı olarak kullanmaktadır. Bu sistemde vali yerel halk tarafından seçilen bir temsilci olmayıp devleti, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil eden atanmış bir bürokrattır. Yetki genişliği ilkesine göre faaliyet gösteren vali, “taşra egemenleri gücü karşısında, bir denge unsuru olarak” denetleyen, koordine eden bunu yaparken devletin otoritesini temsil ederek halkın koruyuculuğunu üstlenen bir özelliğe sahiptir. Yerinden yönetim ilkesinin gereklerini yerine getirmek üzere uygulanan politikalar neticesinde taşra örgütlenmesi il özel

idaresinin yönetimi altında valilinin yönetsel ağırlığını azaltmış ve il genelindeki harcamalar konusunda genel yetkili bir kurum haline gelmiştir (Keskin, 2007a: 419).

İlçe yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasına yönelik önerilerin KAYA Raporu'nda ve VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer bulduğu görülmektedir. Buradaki amacın güçlü bir demokratik yapının oluşturulması ve bu sayede yerel yönetimlerin kaynak ve yetki açısından güçlendirilmesidir. Ancak bu güçlendirme sürecinin diğer bacağı mülki idarenin yetkilerinin aşındırılması oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin kaynak ve yetki açısından güçlendirilmesine yönelik olarak yapılan çalışmalardan birisi "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı"dır. Bu tasarı 15.07.2004 tarihinde TBMM tarafından "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" olarak kabul edilmiş ancak Kanun dönemin Cumhurbaşkanı'nca iade edilmiş ve tekrar Meclis gündemine gelmemiştir. Bu kanunda Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir değişiklik ve yeniden yapılanma ön görmüştür. Konumuzla ilgili olarak kanunun amaçları arasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve sorumluluk paylaşımını yeniden düzenlemek ve merkezi yönetimi yeniden yapılandırmak olduğu belirtilmektedir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 28).

Kanun'da belirtilen temel ilkelerden biri olarak hizmetlerde yerellik ilkesi gösterilmiştir. Bu anlamda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü yerel yönetimler lehine olmak üzere yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca icracı 8 bakanlığın taşra teşkilatı ile birçok genel müdürlüğün taşradaki birimlerinin yerel yönetimlere devredileceği ve il özel idarelerinin ise devredilen bu görevleri ifa edeceği belirtilmiştir. Sonuç olarak taşra teşkilatı kuramayacak olan bakanlıklar, icracı olmaktan çıkmakta ve kendi hizmet alanları ile ilgili standart, ilke ve politika belirleyen bir işleve kavuşmuştur (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 28-29). Bu düzenlemeler yürürlüğe girseydi il genel yönetiminden il özel yönetime yetki ve görev transferini kolaylaştıran etkiye sahip olacağı söylenebilirdi.

İl sisteminde hem il genel yönetiminin hem de il özel yönetiminin bulunması, sunulan hizmetlerde etkinliğin azalmasına ve yönetimde kırtasiyeciliğin artmasına neden olduğu söylenebilir. Bu noktada il genel yönetiminin görev ve yetkileri kısıtlanarak il özel yönetiminin oluşturulmasını, il düzeyinde karar alma sürecinde yerel halk

tarafından seçilmiş meclisin asli organ olarak çalışması ancak yürütme kısmında atanmış valinin görev alması önerilmektedir. Burada valinin pozisyonu ABD, Almanya, İrlanda gibi ülkelerin yerel yönetimlerinde uygulanan “profesyonel yönetici” konumuna getirilmektedir.

İl özel yönetiminin kurulması önerisi yanında ilçelerde de ilçe özel yönetimi oluşturulması yönünde öneriler bulunmaktadır. Bu birimlerin kuruluş amacının kırsal yörelerdeki yerel hizmetlerin kent merkezlerindeki belediye hizmetlerinin sunumu kadar etkili sunulması isteği düşünülebilir. Diğer yandan nüfus açısından az sayısı olan ve alan açısından dar bir bölgeyi kapsayan köy ve kasaba yönetimlerinin güçlerinin yetmediği hizmetlerin ilçe yerel yönetimlerince karşılanması amaçlanmaktadır (KAYA, 1991: 75).

Tüzel kişiliğe sahip olmayan bir ilçe özel yönetimi kalkınma açısından da olumsuz etkiler yaratan bir konudur. Kendi bütçesi ve gelir kaynakları olan, yerel nitelikli ilçe özel yönetimleri yerel nitelikli hizmetlerin sunulmasında yetki ve görev sahibi olmalıdır. Bu yapılırken ilçe genel yönetimi tamamıyla gözden çıkarılmayacak kaymakam ilçe özel yönetiminin yürütme unsurunu oluştururken, seçilmiş meclis ise karar organını oluşturacaktır. Kaymakamın yetki ve sorumluluk alması hesap verilebilir bir yapıya kavuşmasını sağlayacaktır.

Bu modelde merkezi yönetimin yerel yönetimlere ilişkin görev ve yetkilerinin ilkesel açıdan şu noktaları içermelidir: Merkez, yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmetlerde asgari standartların belirlenmesinde rol oynamalı. Merkezi idare, yerel yönetimlerin demokratik yapısını zedelemeyen yerel politikaların ulusal nitelikli politikalarla uyumlu olup olmaması anlamında denetim yapmalıdır. Merkezin yerele mali ve teknik destekte bulunarak yerel yönetimlerin gelişmelerini sağlamalı bu yapılırken objektif esasları belirlemeli. Yapılacak denetimlerin ise yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmalıdır (Yalçındağ, 1991: 135).

İl ve ilçe özel yönetimlerine getirilen öneriler merkezi idare ile yerel idareyi birbirinden kesin çizgilerle ayırmayı amaçlamamaktadır. Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında birbirlerine zıt bir ilişki olduğu düşünülse de aslında birbirlerini tamamlayan kavramlardır (Tamer, 1997: 44). Bu anlamda ilçe özel yönetimleri il özel yönetimlerinin altında oluşan ikinci bir kademe yerel yönetim birimi olarak

kurgulanması öngörülmektedir. İlçe özel yönetimleri de küçük belediyeler ve köyleri kapsayan ölçekte olacak; üst kademeyi oluşturan il özel yönetimi ilçe özel yönetimleri üzerinde idari vesayetteki merkezin ağırlığını ortadan kaldıracak şekilde demokratik bir yönetsel vesayet ilişkisinin kurulması önerilmektedir (Yalçındağ,1991: 133).

Bütün bu önerilerin sunulmasına dayalı olarak il ve ilçe özel yönetim birimleri yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde yerelin temsilcisi olma görevlerinin yanında merkezi yönetimin de temsilcisi olma hakkına sahip olacaklardır. Bu durum her ne kadar ikili bir işlev üstlenme anlamına gelse de hizmetlerde rasyonelliğin sağlanması, etkinlik ve verimliliğin gerçekleştirilmesinde kilit bir rol oynayacağı düşünülmektedir. Yerel demokrasinin kaynak açısından sınırlılıkları ortadan kalkacak ağır idari vesayet uygulamaları da son bulacak. Yerel yönetim birimleri merkezin temsilcilerini denetler hale gelecektir. KAYA Raporu'nda bu önerilerin getirileri şu şekilde açıklanmaktadır: “il ve ilçe yerel yönetimlerinin ikili bir işlev üstlenmesi, hem ülke bütünlüğünün korunmasında ve geliştirilmesinde yararlı olacak, hem de TBMM’de olduğu gibi halkın, en ücra köşelerde bile kendi kendisini yönetmesi ve temsil etmesi sağlanmış olacaktır” (KAYA, 1991: 84).

Günümüze gelindiğinde var olan büyükşehir belediye yönetimleri ile il özel idarelerinin önerilen il özel yönetimi modeliyle bazı yönlerden uyuşmaktadır. Ancak ilçe özel yönetimleri için aynı görüşü söylemek oldukça zordur. Fakat mülki idareye yansımaları açısından vali ve kaymakamların yönetim esasına dayalı bir yönetim oluşturulduğu diğer yandan idari vesayet tam olarak kaldırılmasa da yumuşatıldığını söylemek mümkündür. Diğer yandan yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin tek tek sayılması yerine genel yetkili olarak mahalli görevlerini yürütmesi yerel inisiyatif kullanmasını kolaylaştıracak, karar alımı sürecinin yerel halkın ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılanmasına yönelik işlemlerini sağlayacaktır. Bu konuya yönelik uygulama 5302 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiş önceki kanunda ifade edilen il özel idarelerinin “kanunla belirlenen ve sınırlı, özel görevleri yerine getireceği” ibaresi “mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayacağı” şeklinde değiştirilmiştir. Bu anlamda il özel idareleri, yerel ihtiyaçların karşılanması noktasında genel görevli hale gelerek merkezi idarenin yetkilerine paralel yetkilerin sahibi olmaktadır.

3.4.3. Kentsel ölçeğin büyümesinin il ve ilçe yönetimine etkisi

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye’de kentleşme süreci hızlı bir şekilde ilerlerken bu durumun doğal sonucu olarak kentlerin sayısı artmış, nüfus olarak büyüme yaşanmış ve bu büyüme alan olarak da kendisini hissettirmiştir (Keleş, 2000: 253). Kentlerin anakent özelliği kazanması bu yerlerde nüfus yoğunluklarının artmasına bağlı olarak şekillenmiştir. Bu durumun devam etmesiyle de gittikçe büyüyen kentlerin oluşması söz konusu olmuş ve kentlerdeki dikey ve yatay büyümeye bağlı olarak bu kentlerin yönetim modellerinde de değişiklik ihtiyacı kendini göstermiştir.

Kentleşme ile birlikte yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında çeşitlenme ve artış olmuştur. Çevre sorunları, sosyo kültürel sorunlar, altyapı sorunları, ulaşım sorunları, yönetim ve sosyo politik sorunlar gibi çok boyutlu bir niteliğe sahip olan kentleşme bu anlamda yerel yönetimlerin sorumluluk alanını genişletmekte ve kent- yerel yönetim ilişkilerinin bağımlılığı artmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 239). 6360 sayılı yasa çıkartılana kadar Türkiye’de 16 kent büyükşehir yapısına sahipken bu kentlerin nüfusunun toplam nüfusa oranının yüksek olması Türkiye’deki kentleşmenin seviyesini göstermektedir (Tortop vd, 2006: 201).

İl sınırı –büyükşehir belediye sınırı eşleşmesi 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı kanunla mümkün hale gelmiş bu kanunu 2013 yılında çıkartılan 6447 sayılı kanun ile 30 ilde uygulanmaya başlanmıştır. 2012 yılında çıkartılan yeni büyükşehir kanunu ile büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleri üzerinde koordinatör görevi görmeye başlamıştır. Bu anlamda hizmetlerin yerine getirilmesi aşamasında ilçe belediyelerinin uyumu ve koordinasyonu büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması öngörülmüştür. Diğer yandan büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleriyle veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili çıkacak olan sorunlarda büyükşehir belediye meclisi düzenleyici karar alma yetkisine sahip olmuştur. Bu durum bize yerel yönetimler arasında bir vesayet ilişkisinin varlığını gösterir.

Kentlerin anakent özelliğine kavuşması ile mülki idare amirlerinin il ve ilçe yönetimlerine yönelik geleneksel işleyiş yapısından kopmalar meydana gelmiştir. Bunun sonucunda taşra temsilcilerinin görev ve yetkileri sorgulanır hale gelmiş, vali ve kaymakamların yönetsel etkisinin anakent özelliğine sahip illerde azaldığı yönünde görüşler oluşmuştur. Mülki idarenin, yerel kamusal hizmet sunumunda oynadığı

rolünün azalmasının ve bu alandaki mali dayanaktan yoksun kalmasının temelinde büyükşehir olan yerleşim yerlerinde il özel idarelerinin kaldırılmasının ve kırsal alanların belediyeleşmesinin; diğer yandan vali ve kaymakamlar için takviye bütçe niteliğindeki hizmet birliklerinin kaldırılmasının yattığı söylenebilir.

Büyükşehir belediyesinin seçilmiş başkanlarının il genelinde büyükşehir sorumluluğundaki hizmetlerin sunulması noktasında sahip olduğu güç ve yetki karşısında atanmış valinin il genelindeki bürokratik gücü koordinasyon sağlama olarak şekillenmiştir. Bu noktada halkın hizmet talep ettiği merci valilik makamından büyükşehir belediye başkanlığı makamına doğru kaymış ve sonuç olarak seçilmiş başkan ve atanmış bürokrat arasındaki algısal fark kapanmıştır. Bu tespite yönelik olarak 700 mülki idare amirinin katılımıyla 2013 yılında Türk İdareciler Derneği tarafından yapılan anket çalışmasının sonuçlarına göre katılımcıların % 91'i 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle mülki idare sisteminin zayıfladığı görüşünü belirtmiştir (Türk İdareciler Derneği, 2013: 43).

Alan yönetimi açısından il mülki sınırlarının belediye sınırları olmasının yanında köylerin mahalleye dönüşmesi, belde belediyelerinin kapanması, bucakların kaldırılması, ilçe belediye sınırlarının ilçe mülki sınırlarıyla genişletilmesi belediyelerin önemini arttırmış, mülki idare amirlerinin de yerel hizmetlerin sunulması anlamında etkili bir aktör olma konumunu aşağıya çekmiştir. Bucak teşkilatının uzun bir süredir fiili yok oluşu resmiyete dökülerek idari yönetsel kademelenme il ve ilçe olmak üzere ikili kademeye dönüşmüştür.

Her ne kadar mülki idarenin 6360 sayılı yasayla yetki ve görevlerinde aşınma olduğu buna ek olarak yönetişimci, katılımcı belediye yapısının oluşturulması amaçlandığı ifade edilse de anılan yasa valinin etki alanını güçlendiren yeni bir yapı da oluşturmuştur (Karakılçık, 2016: 182). 6360 sayılı kanunla valiye, kentteki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksamaması durumunda müdahale imkânı tanınmaktadır. Bu yetkiyi idari vesayet kapsamında değerlendiremesek de mülki idarenin il yönetimindeki etkinliği kapsamında önemini koruduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu durumun öncelikle halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi gerekmektedir. Söz konusu durumun tespiti halinde vali,

yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da bahsi geçen hizmetin yerine getirilmesini isteyebilecektir.

Taşra yönetimindeki il ve ilçe sayılarının artış yönünde gelişmesi her ne kadar siyasal taleplere dayalı olarak oluşsa da asıl belirleyici etkenin yatay ve dikey nüfus hareketliliğinden kaynaklanan iç göç, kentleşme ve ana kentleşme olgusu olduğu düşünülmektedir (Yaşamış, 2005: 363).

Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları 6360 sayılı kanun ile il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İl genelinde halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde örgütlenme yapısına giren büyükşehir belediyeleri, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkacak olan yerel anlamda hizmet eksikliğini gidermeye çalışan yerinden yönetim kuruluşu haline gelmiştir. İl düzeyinde yerinden yönetimin güçlendirilmesiyle üniter devlet yapısının aşındığı siyasal açıdan federal devlet yapısına dönüşeceği yönünde görüşler de ifade edilmiştir.

İlk olarak büyükşehir yasasının uygulandığı İstanbul ve Kocaeli illerinde il ölçekli bütün şehir uygulamasına geçilmiş 6360 sayılı yasa ile de bütün şehir uygulaması 30 ilde uygulamaya konularak büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiştir. 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (RG, 23.07.2004: 25531) ile Kocaeli ve İstanbul'da il mülki sınırları aynı zamanda büyükşehir belediye sınırları olmuştur. Bu durum il özel idaresi ile büyükşehir belediyesi arasında görev ikiliği oluşmasına neden olmuştur (Şengül, 2014: 50-52). 5216 sayılı kanunun getirdiği bir başka yenilik ise *“belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği”* ifade edilerek büyükşehir belediyesi kurulmasında nüfus kriteri getirmesidir. Bu kanunun çıkartılmasından önce kurulan büyükşehir belediyelerinin nüfuslarının 750.000'in altında olduğu göz önünde bulundurulduğunda nüfus kriterinin aslında yeni bir büyükşehir belediyesinin kurulmasını zorlaştırdığı söylenebilir. Aynı Kanunla büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için merkezde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin bulunması şartı da getirilmiştir. Ancak 2008 yılında çıkartılan 5747

sayılı kanunla (RG, 22.03.2008: 26824) ilk kademe belediyeleri de kaldırılmış ve bunlar ilçe belediyesine dönüştürülmüştür (Apan, 2014: 157-158).

Büyükşehir uygulamasının mülki idare üzerindeki idari yönetsel etkilerinin yanında coğrafi alan kapsamında da etkileri olmuştur. Ölçek ekonomilerinin oluşturulmasına yönelik olarak hizmet maliyetlerinin optimal seviyede tutulması için gereken nüfus sayısı ve yönetilebilir alan arayışları büyükşehirlerin kapsadığı alanın mülki il sınırlarına çıkartılmasını gerekli kıldığı söylenebilir. Bu noktada VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda orta ölçekli kent alanlarının yönetimi konusuna değinilmiştir. Raporla yetki ve görevleri aşağıya çekilen ilçe belediyeleri ile birçok ilçe belediyesinin sınırlarını içine alan yerel özellikli yetkilerin büyük çoğunluğunu elinde bulunduran ve ilçe belediyeleri üzerinde yerel idari vesayet yetkisini kullanan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu belirtilmiştir (Apan, 2014: 160).

3.4.4. Yeni gelişmelerin il ve ilçe yönetimine olan etkisinin değerlendirilmesi

Mülki idare sistemine yönelik 21. yüzyılın ilk zamanlarındaki değişim sürecinin gelişimi, ulus devleti işlevselliğinin küreselleşme ve yerelleşme politikalarıyla sınırlandırılması yönünde olmuştur. Gelişen yeni yönetim anlayışı merkezi yönetimin taşra teşkilatlarına egemen olan yönetim anlayışının çağın yönetsel ve siyasal gereklerine uygun, etkin ve verimli hizmet sunum anlayışına göre hesap verebilir bir kamu yönetimi sistemi içerisinde dönüşümünü bir zorunluluk haline getirmiştir.

Neo liberal dönemde geleneksel yönetim yapısından farklı olarak doğrudan mülki idare sistemi içerisinde olmayan, ancak mülki idare ile ilişkilendirilen esnek örgütlenme biçimleri ortaya çıkmaya başlamıştır (Cangir, 2011: 322). Vakıflaşma, birlikleşme, ajanslaşma gibi örgütlenmeler geleneksel mülki yönetim yapısını derinden etkilemiştir.

Napolyon dönemi Fransa'sında Türkiye ile birlikte Avrupa'nın İspanya ve İtalya gibi ülkelerine de aktarılan ve yetki genişliği ilkesine göre şekillenen valilik sistemi giderek güçlenen yerel yönetimler karşısında kan kaybetmeye başlamıştır (Yaşamış, 2005: 364).

Türkiye kamu yönetimi sisteminde ki mülki kademelenme yapısını Fransız yönetim sisteminden referans olarak oluşturmuştur. Ancak Fransa, İspanya, İtalya gibi ülkelerin

20. yüzyılın son çeyreğindeki siyasal, toplumsal ve yönetsel değişimlere dayalı olarak mülki yönetim sistemlerini revize ettikleri gözlemlenirken bu durumun ülkemizdeki karşılığı Avrupa'daki değişime paralel olarak gelişmemiş ve bunun sonucunda taşra sisteminde günün ihtiyaçlarına uygun değişimler yapılamamıştır. 5442 sayılı kanunda kapsamlı olmayan değişiklikler yapılsa da hala yürürlükte kalması ve merkez-yerel ilişkilerinde geleneksel yönetim yapısının izlerini taşıyan çeşitli uygulamaların varlığı, üniter devlet yapısının ulusal bütünlüğü sağlama noktasındaki kaygıları, değişimin büyük boyutta olmasını engellemektedir.

Güçlü bir mülki idare yapısının ülke bütünlüğünün sağlanmasında ve üniter devletin yıpranmasının engellenmesinde, kamu yönetimindeki değişim ve dönüşümün etkin, verimli ve sağlıklı şekilde yönetilmesinde gereklilik olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda 1993 yılında 5442 sayılı kanunun mülki idarenin ihtiyaçlarını karşılayamadığı gerekçesi ile İçişleri Bakanlığı tarafından il genel yönetimine ilişkin yasa taslağı hazırlanmıştır. Bu taslağın gerekçesi olarak bazı bakanlıkların teşkilatlanmalarında yaptıkları düzenleme ile vali ve kaymakamların yetkilerini sınırlandırması, bölge teşkilat yapılarının sayılarındaki artış nedeniyle il sisteminin yönetiminde bozulmaların meydana gelmesi ve son olarak olağanüstü hal uygulamalarının olağan hale gelmesi gösterilmiştir. Bunlara ek olarak mülki idare amirlerinin terfi, tayin ve atamalarında siyasetin etkinleşmesi nedeniyle idarenin sürekliliği ilkesine ters bir durumun oluştuğu belirtilmiştir.

Taslağın genel amacının mülki idare sisteminin güçlendirilmesi olduğu söylenebilir. Kamu hizmetlerinin il düzeyinde etkin bir şekilde yürütülmesinin formülü güçlü valilik sisteminin getirilmesiyle oluşacağı düşünülmektedir. Alada'ya göre (1995) taslak, cumhuriyet tarihi süresince yapılan düzenlemeler içerisinde güçlü valilik sistemini ön görmesi nedeniyle merkeziyetçi özelliği ön plana çıkan bir düzenlemedir (s. 18). Taslak dönemin genel yönetsel konjonktürünü belirleyen neoliberal reform dalgasının gerekliliklerine aykırı olması nedeniyle kısa sürede gündemden düşmüştür (Keskin, 2007a: 404).

2002 sonrası yapılan kamu yönetimi reformlarının odak noktasını merkez ve yerel yönetim birimleri arasındaki görev dağılımını değiştirmeye yönelik yaklaşımlar

oluşturmaktadır (Çiner, 2010: 168). Valiler yerel yönetimler ve diğer kamu kuruluşları arasında eşgüdüm sağlayan bir konuma yerleşmiştir.

6360 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin kaldırılması ve KHGB'lerin büyükşehir olan illerde tasfiye edilmesi sonucu valilerin ve kaymakamların mali kaynak kontrol etmede gücünün azalmasına yol açtığı söylenebilir. Ayrıca köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile il ve ilçe genel yönetimi ile köy yönetimi arasındaki yönetsel ilişki seviyesini sıradan mahalle ilişkisine dönüştürdüğü belirtilebilir. Kaymakamların köy tüzel kişiliği üzerinde idari vesayet yetkileri bu anlamda kaymakamların etki kapasitelerinin azaldığı ifade edilebilir. Mahalleye dönüşen köylerin alt yapı ve kentsel hizmetler bakımından hizmet ilişkileri büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi ile kurulmuştur. Yalnız unutmamak gerekir ki bu husus 81 ilin 30 ilinde geçerlidir. Diğer geri kalan 51 ilde vali ve kaymakamların klasik yönetim yetkileri devam etmektedir. Ancak 5302 sayılı Kanunda yerelleşme reformları kapsamında yapılan düzenlemeler ile il özel idaresi-vali ilişkisinde de birincisi lehine bir gelişme yaşanmıştır.

5302 sayılı yasa yerelleşme açısından il özel idarelerini baş aktör konumuna getirerek valinin idari vesayet yetkisini azaltmıştır. Bu anlamda valinin il genel meclisi başkanlığı unvanı sona ermiş, il özel idaresi organları arasındaki öncelik valilik kurumundan il genel meclisi organı lehine gelişmiştir. Sonuç olarak vali, il genel meclisi altında çalışan bir üst düzey yönetici pozisyonuna getirilmiştir (Keskin, 2007a: 406).

Ancak valinin il özel idarelerindeki yeni konumuna yönelik özellikle bürokrat kökenli araştırmacılardan eleştiriler gelmiştir. Bu noktada yapılan eleştiriler de il özel idarelerinin mali açıdan devlete olan bağıklarının devam etmesi nedeniyle valilerin alınan yetkilerinin geri verilmesi talep edilmektedir. Ayrıca il özel idarelerinin denetlenmesi noktasında getirilen uygulamaların ülke yönetiminin gerçekleriyle bağdaşmadığı söylenebilir.

Bu eleştirel dikkate alınmış olacak ki 5302 sayılı kanunda 2012 yılında yapılan değişiklikle meclis gündeminin belirlenmesinde valinin önerdiği konuların ilk toplantı da ele alınacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme haricinde valinin il özel idarelerine yönelik vesayet yetkisi belli düzeyde varlığını korumaktadır. Örnek olarak il genel meclisinin valiye gönderilmeyen kararlarının yürürlüğe girmemesi; diğer yandan

valinin yeniden görülmek üzere hukuka aykırı bulduğu kararları meclise geri gönderme yetkisinin varlığı idari vesayet gücünün uygulama alanı bulduğu noktalardır.

Son düzenlemeler de mülki idare amirlerinin görev ve sorumlulukları arasında daha çok kamu düzeni ve güvenliğini sağlama ön plana çıkmaktadır. 2803 sayılı kanunda il ve ilçelerdeki jandarma ve polis sorumluluk alanlarının belirlenmesinde illerde vali veya valinin görevlendireceği vali yardımcısı, ilçelerde ise kaymakamların başkanlığında toplanacak olan komisyonların yetkili olacağı ve komisyon kararlarının kesinleşmesinin ise İçişleri Bakanının onayıyla olacağı belirtilmiştir. Ayrıca Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının İçişleri Bakanlığı'nın hiyerarşisi altına alınması ile il ve ilçelerde bu güvenlik birimlerine ait birliklerde görev alan personel valinin hiyerarşisi altına girmiştir. Örneğin, 668 sayılı KHK (RG, 27.07.2016: 29783) ile jandarma bölge komutanları, bölge birliğinin bulunduğu ilin valisine karşı sorumlu hale getirilmişlerdir. Ayrıca, Jandarma birliklerinin askeri görevlerinin belirlenmesinde ve bu görevlerin uygulanmasında Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine İçişleri Bakanının, illerde ise garnizon komutanının talep etmesi halinde valinin onayının bulunması şartı getirilmiştir. Bunlara ek olarak nokta ataması yapılmayan jandarma bünyesinde ki askeri personelin valilik emrine atanacağı ve bu personelin istihdam yerleri ve il içi yer değiştirmelerinin vali tarafından yapılacağı ifade edilmiştir. Değişiklik öncesinde bu işlemler için il jandarma komutanının önerisi şartı bulunmaktaydı yeni durumda bu kaldırılmış oldu. Son olarak bu KHK ile mülki idare amirlerinin Sahil Güvenlik personelinin disiplin amiri olduğu belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığının Gelir İdaresi Başkanlığı örgütlenmesi bu bölgesel örgütlenmelerin bir örneğidir. Osmanlıdan günümüze vergi toplama yetkisine sahip defterdarlıkların vergi toplama görevi, oluşturulan Gelir İdaresi Başkanlıklarına devredilmiştir. Böylece aynı zamanda il idare kurulu olan defterdarın vergi gelirlerinin toplanması noktasındaki önemi ortadan kalkmıştır. Bu durum dolaylı olarak il idare kurullarının öneminin azaltmasına da neden olmaktadır. Ayrıca bu durum Apan'a göre (2014) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer alan valinin devlet gelirlerinin toplanması ve artırılmasına yönelik görevlerini sınırlamıştır (s. 173).

İl genel yönetiminde valinin yetki genişliğini aşındıran bir başka uygulama alanı ise sağlık hizmetleri alanında oluşturulan ve Sağlık Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü ve Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğüdür. Sağlık alanında taşradaki kurumların yönetimi bu iki yeni kurumun sorumluluğuna verilmiştir. Bu yeni yapıda Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatı illerde il sağlık müdürlerinden; ihtiyaç olması halinde ise ilçelerde ilçe sağlık müdürlüklerinden oluşmaktadır.

Mülki idare sistemi içerisinde valilik kurumu devletin ve tek tek bakanların temsilcisi olma statüsü, merkezi hükümetin temsilcisi olma statüsüne dönüşmektedir. Vali ve kaymakamların görev ve yetkileri İçişleri Bakanlığı'nın faaliyet alanı ile sınırlandırılmakta (Keskin, 2009: 501-502) ve valilik kurumu İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü haline gelmektedir. Artık valinin görev yoğunluğu göç, asayiş, nüfus, kaçakçılık gibi konular üzerine yoğunlaşmakta, hizmet sorumluluk alanları keskin bir şekilde belirlenme, hizmet sunumunda uzmanlaşmanın getirdiği gerekliliklere göre bakanlık teşkilatları da devlet tüzel kişiliği içerisinde ayrı bir tüzel kişilik gibi faaliyette bulunmasını olanak sağlayan örgütlenme modellerine yönelmektedir.

SONUÇ

Ülkelerin yönetim sistemleri, tarihsel, sosyal, kültürel faktörlerin etkisiyle ve bulunduğu çağın gereklerine göre şekillenir. Benzeri bir durum Türkiye için de söz konusudur. Türkiye’de ki taşra yönetim sistemi de bu faktörlerden etkilenen spesifik bir alan olarak araştırılmaya değer bir noktayı oluşturur. Bu anlamda devletin konuşlandığı coğrafyada bulunan; geçmişte kurulmuş ve yok olmuş ancak siyasal ve toplumsal sistemlerini yeni kurulan devletlere aktarmış devletlerin varlığıyla toprak üzerindeki örgütlenme şekilleri çağlara göre değişiklik göstermiştir.

Osmanlı’nın beylikten imparatorluğa gelişen süreçte devlet egemenliğinin sağlanması padişahın mutlak otoritesine dayanmaktadır. İstanbul’un fethiyle başlayan yükseliş dönemi ile birlikte coğrafi sınırların genişlemesi mutlak otoritenin bütün fethedilen topraklarda sağlanması için yeni yönetsel araçların oluşması gerekliliğini doğurmuştur. Ulaşım ve iletişim teknolojisinin karada katır ve develerle, denizde ise yelkenli gemilerle yapılması mutlak merkezîyetçi otoritenin imparatorluğun her yerinde tek tip uygulanmasını izin vermemiştir. Bu anlamda taşra sisteminin yönetimi konusunda belirli eyalet ve sancaklara özerklikler tanınmış ancak devletin merkezîyle olan organik bağı hiçbir şekilde koparılmamıştır. Taşra kademelenmesi Beylerbeyliği-Eyalet-Sancak-Kaza şeklinde oluşan Osmanlı mülki sisteminde imparatorluk boyunca merkezle olan idari ve ekonomik ilişkilerde merkezîyetçiliğin dozajı bu yerlerin merkeze olan uzaklığına göre belirlenmiştir. Bu anlamda merkez taşra ilişkilerinde esnek merkezîyetçi uygulamaların varlığının bulunduğu ve ancak her şekilde imparatorun otoritesinin hissedilmesini sağlayan yapılarında var olduğu söylenebilir.

Osmanlı taşra yönetim sistemi bir taraftan Bizans, Arap devletleri, Sasani, Selçuklu yönetsel sistemlerinin bıraktığı miras, diğer taraftan pratik ihtiyaçlar üzerinden şekillenmiştir. Türkiye’deki taşra sisteminin temelleri ise 18. yüzyılda askeri alanda başlayan ancak 19. yüzyılla birlikte idari ve mali alanlarda da kendini gösteren Batılılaşma hareketlerinin etkisiyle oluşan Tanzimat ve Meşrutiyet reformlarıyla ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyetle birlikte taşra kademelenmesi il-ilçe ve bucak şeklinde üçlü bir kademelenmeye inmiştir. Uygulanan devletçi politikaların ülke genelinde yayılması için valiler ve kaymakamlar baş aktörler olarak görevlerini yerine getirmiştir. Bu

süreçte yerel eşraf ile seçkin bürokratlar arasında kamu hizmetlerinin sunulması açısından uzlaşmaya gidilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında genellikle il ve ilçe sayıları yeni devletin sınırlarına dayalı olarak geçmişte var olan sancak ve kazaların geleneksel sınırlarına göre belirlenmiştir. Cumhuriyet döneminde il idaresinin yönetimi ilk olarak Teşkilat-ı Mülkiye Yasası ile düzenlenmeye çalışılmış daha sonra 1426 sayılı Kanun çıkartılmıştır. Bu kanundaki eksiklikleri tamamlamaya yönelik 5442 sayılı Kanunla valilerin ve kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Mülki idaredeki il ve ilçe sayılarında da ihtiyaçlar doğrultusunda değişiklikler meydana gelmiştir. İl ve ilçe genel idaresi içerisinde danışma görevini üstlenen il ve ilçe idare kurullarının üye yapılarında önemli değişiklikler olmamakla birlikte bu kurullar önemlerini kaybetmeye başlamışlardır. Diğer yandan illerin idaresi yetki genişliği ilkesine göre yürütülmüş ve valiler devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olarak önemli yönetsel görevler üstlenmişlerdir. Bu dönemde bucak kademesi dönemin sosyal ve ekonomik gelişmelerine dayalı olarak işlevselliğini kaybetmeye başlamıştır. Planlı kalkınma döneminde ise Türkiye'deki mülki idare sisteminin sorunlarına yönelik birçok akademik ve idari alanda raporlar hazırlanmış ancak raporların etkileri sınırlı kalmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'e kadar geçen dönemde mülki idare sistemi içerisinde merkez – yerel ilişkilerinde daha çok idare vesayetinin gerekliliklerine yönelik olarak mülki idare amirlerinin ön planda oldukları söylenebilir.

1980'li yıllarla birlikte Yeni Sağ politikalarının etkisiyle devlet yönetiminde hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan bölgeselleşme, yerelleşme gibi kavramlar taşra sisteminin değişim yönünü belirleyen anahtar kavramlar haline gelmiştir. Diğer yandan YKY anlayışının getirdiği yeni yönetim anlayışı da kamu yönetimini etkilemiştir. Bu kapsamda geleneksel yönetim sisteminin olumsuz götürülerinin yeni ilkelerle etkinlik ve verimlilik esaslarına dayalı olarak bertaraf edileceği ifade edilmiştir. Bunun sonucunda bürokratik yapının mevcut dinamiklerinden sıyrılması gerektiği vurgulanmış, devlette hizmet sunanlar idarecilik yerine yöneticiliğe kaymış, hizmetten faydalananlar için ise vatandaş yerine müşteri kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Kamu hizmetlerinin ülke genelinde görülmesinde en etkili merkezileşme aracı olan mülki idare sistemi temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş anlamında

ortaya çıkan demokratikleşme sürecinin etkisi altında kalmıştır. Ayrıca yönetim yaklaşımıyla çok aktörlü bir yönetim yapısının oluşturulmaya çalışılması mülki idare amirlerinin konumunu koordinatör seviyesine çekmiştir. Bu durum aslında müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçilmesinde etkili olan Yeni Sağ politikalarının bir ürünüdür.

Diğer yandan yerelleşme tartışmaları 2002 sonrası yapılan reformlarla önemini arttırmış, mülki idarenin idari vesayet yetkisinin aşınmasını olanak sağlayan uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kamusal hizmetlerin yerel ölçekte sunulması noktasında 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediye örgütleri ön plana çıkmış hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında yerel yönetimlerin biraz daha artmıştır. Türkiye'nin otuz yılı aşkın süredir yaşadığı terör sorunu nedeniyle yerel yönetimlerin özerkliği konusunda siyasal özerklik eleştirileri getirilse de üniter yapılı yönetim sistemi kendi ihtiyaçlarına uygun yerelleşme politikaları geliştirmiştir. Bu eleştiriler ilk olarak oluşturulan bölgesel örgütler üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak bakanlık teşkilatlarının kendi taşra birimlerini bölgesel ölçekte oluşturmaya çalışmaları mülki idare sisteminin aracılık konumunu ortadan kaldırmıştır. Artık günümüzde valiler ve kaymakamların İçişleri Bakanlığı'nın taşra birimleri olarak görev yürüttükleri ve özellikle güvenlik, asayiş ve emniyet hizmetlerinde görev ve sorumluluklarının arttığı bu çalışmanın bulgularından birisidir.

İl ve ilçe sayılarının özellikle tek parti iktidarları dönemlerinde artış yönünde değişiklik göstermesi dikkat çekici bir noktadır. İl ve ilçe kuruluşlarının objektif esaslardan çok siyasal iktidarın tercihlerine göre ve günlük ihtiyaçlar doğrultusunda şekillendiği söylenebilir. Ayrıca taşra sistemindeki niceliksel değişimin belirlenmesi aşamasında coğrafi alanların tespiti ve yönetilebilir ölçek ekonomilerine dayalı nüfus yapılarının oluşturulması önemli bir sorun alanı olarak varlığını göstermektedir. Ancak il ve ilçe kurulması konusu siyaset konusu yapılabilmekte olup bu durum seçim sisteminden kamu harcamalarına kadar etkide bulunmaktadır.

İl ve ilçe sayılarının yanında bu kademelerin kapsadığı alan da mülki idarenin görev ve yetkilerinin kapsamını belirler. Kırsal bir kentteki mülki idare amiri ile sanayi kentindeki mülki idare amirlerinin elbette yetki ve görev anlamında farklılık olmasa da faaliyetlerinin çeşitliliği anlamında farklılıklar oluşacaktır. Diğer yandan

büyükşehir olan illerdeki mülki idare amirleri ile büyükşehir olmayan illerdeki mülki idare amirlerinin ilk örnekten ayrı olarak hem görev ve yetkilerinde hem de hizmet çeşitliliği açısından farklılık olacaktır.

2000’li yıllarda yerel yönetimlere yönelik yapılan reformlarla il özel idareleri ve belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi yerindelik denetiminde hukukilik denetimine dönüşmüştür. 5393 sayılı Kanun ve 5302 sayılı Kanun ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki görev ve yetkilerinde düzenlemeler yapılarak idari vesayet denetiminin yumuşatıldığı söylenebilir. Ancak son dönemde yapılan yasal düzenlemeler de valilerin idari vesayet yetkilerinde geriye dönüş niteliğinde uygulamaların yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu tespitin en önemli delillerini YİKOB’lara tüzel kişilik verilerek yerel yönetimlerin hizmet sunumunda yetersizlik göstermesi durumunda valinin resen görev yapabilmesi, ayrıca terör veya şiddet olayları ile ilişkili belediyelerde vali ve kaymakamların toplum güvenliği için yeni yetkilere sahip olması oluşturmaktadır.

Gelişen siyasal ve toplumsal olgular kapsamında ülke gerçekleriyle bağdaşacak şekilde genel anlamda kamu yönetimi sisteminde özel anlamda ise mülki idare sisteminde birçok yapısal ve işlevsel değişimlerin oluşması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- ACUN, F. (2002). Klasik Dönem Eyalet İdare Tarzı Olarak Tımar Sistemi ve Uygulaması. *Türkler*, 899-908, http://yunus.hacettepe.edu.tr/~facun/Klasik_donemde_timar_sistemi.pdf (Erişim: 08.08.2017).
- AÇIKGÖZ, Ö. (2008). *Osmanlı Modernleşmesi İktisadi-Siyasi Dinamikler ve Kırılmalar*, Ankara: Lotus.
- AKDAĞ, M. (1955). Osmanlı Müesseseleri Hakkında Notlar. *DTCFD, C. 13 (1.2)*, 27-51.
- AKILLI, H. vd. (2007). *Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi*, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, (Ed. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner) Ankara: Nobel.
- AKSOY, Ş. (1990). *Türkiye’de Özelleştirme Genel Bir Bakış*, Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme, Ankara: ODTÜ.
- AKSOY, Ş. (2012). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman), 2. Basım, Ankara: Nobel.
- AKYILMAZ, B. (1999). Osmanlı Devleti’nde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 4*, 127-153.
- AL, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı.
- ALADA, A. (1995). Tarihsel Gelişim Sürecinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S. 10*, 13-20.
- ALADA, A. (2008). Türkiyede Yerel Yönetimler “Özerklik Meselesi” Üzerinden Yeniden Düşünmek. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 17 (4)*, 5-44.
- ALGAN, B. ve SÖZEN. S. (2009). *İyi Yönetişim*, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- ALTUNDAĞ, Ş. (1947). Osmanlı İmparatorluğu’nun Vergi Sistemi Hakkında Kısa Bir Araştırma. *AÜDTCFD, C. 5 (2)*, 187-197.

- APAN, A. (2014). Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü, Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.
- ATAAY, F. (2005). *Kamu Reform İncelemeleri*, Ankara: Tabip Odası Yayınları.
- ATAAY, F. (2007). *Neo-Liberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi*, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, (Ed. Ş. Aksoy, Y. Üstüner), Ankara: Nobel.
- ATAR, Y. (2005). *Türk Anayasa Hukuku*, Konya: Mimoza.
- BACANLI, H. (2012). Cumhuriyet Dönemi Olağanüstü Bölge Yönetim Uygulamaları (Umumi Müfettişliklerden Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine), Yayınlanmamış Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü*, Ankara.
- BACHE, I. ve FLINDERS, M. (2004). Multi-level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*, 19 (1), 31-51.
- BALIK, H. ve KARAKUYU, M. (2014). Türkiye’de Mülki İdari Taksimata İlişkin Yasal Mevzuatın Değerlendirilmesi Ve Sorunlar. *Marmara Coğrafya Dergisi*, S. 30, 126-139.
- Başbakanlık (1982). *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara.
- BAYKARA, T. (1988). *Anadolu’nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I Anadolu’nun İdari Taksimatı*, Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü.
- BAYRAKTAR, G. (2012). *Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman), 2. Basım, Ankara: Nobel.
- BAYRAMOĞLU, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti*, İstanbul: İletişim.
- BEHLÜLGİL, Mefahir (1992). *İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz*, İstanbul: Özal Matbaası.
- BELDİCEANU, N. (1985). *XIV. Yüzyıldan XVI. Yüzyıla Osmanlı Devleti’nde Tımar*, (M. A. Kılıçbay Çev.), Ankara: Teori.
- BEZCİ, B. ve COŞKUN, B. (2007). Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16 (3), 5-27.

- BORATAV, K. (2011). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, Ankara: İmge.
- CANGİR, M. (2011). Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- COŞKUN, B. ve NOHUTÇU, A. (2005). *Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal – Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar*, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, (Ed. A. Nohutçu, A. Balcı), İstanbul: Beta.
- COŞKUN, B. ve UZUN, T. (2005). *İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma*, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, (Ed. H. Özgür, M. Kösecik), Ankara: Nobel.
- COŞKUN, B. ve NOHUTÇU, A. (2007). *5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi*, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II, (Ed. A. Nohutçu, A. Balcı), İstanbul: Beta.
- ÇADIRCI, M. (1989). Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840-1876). *Belleten*, S. 206, 237-257.
- ÇADIRCI, M. (2017). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, (T. Ercoşkun Der.), 2. Baskı, Ankara: İmge.
- ÇAKAN, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (4), 45-73.
- ÇAPAR, S. (2015). *Türkiye ve Fransa’da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- ÇELİK, F., ÇELİK, V. ve USTA, S. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi, *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1 (2), 85-102.
- ÇİNER, U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 5 (12), 168-180.

- ÇİNER, U. ve KARAKAYA, O. (2013). Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2), 63-93.
- ÇİTÇİ, O. (2008). Yeni Siyaset: Neoliberalizm ve Post- Modernizmin Siyasal Projesi. *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 1 (2), 2-32.
- DEMİRCİ, H. A. (2015). *Tarihi ve Kültürel Boyutlarıyla Türkiye’de Siyasal Liderlik, Başkanlık Sistemi*, (Ed. M. Aktaş, B. Coşkun), Ankara: Liberte.
- DEMİRÖZ, A. N. (1990). Bölge Valiliği Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (4), 55-70.
- DRAGANOVA, S. (2006). *Tuna Vilayeti'nin Köy Nüfusu*, Ankara: TTK yayınları.
- DURU, B. (2009). *1941: Kıtık Yılında Milli Korunma Kanunu Uygulamaları, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini: 1940-1949*, (Ed. B. A. Güler) Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara. (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>) Erişim: 18.06.2018
- DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Ankara. (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>) Erişim: 18.06.2018
- DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), Ankara. (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>) Erişim: 18.06.2018
- DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Ankara. (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>) Erişim: 18.06.2018
- DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara. (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>) Erişim: 18.06.2018

- DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Ankara.
(<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>) Erişim: 18.06.2018
- DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
(<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>) Erişim: 18.06.2018
- DURAN, L. (1973). Türk Kaymakamı. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 3-14.
- EMRE, C. (2002a). *Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği*, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, (Ed. C. Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- EMRE, C. (2002b). *Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış*, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, (Ed. C. Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- EMRE, C. (2002c). *Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar*, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, (Ed. C. Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- ERGUN, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (4), 11-23.
- ERYILMAZ, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa.
- ERYILMAZ, B. (2016). *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Yapılar*, 9. Baskı, Kocaeli: Umuttepe.
- FEYZİOĞLU, T. GORVİNE, A. PAYASLIOĞLU, A.T. SOYSAL, M. (1957). *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara: AÜSBF.
- FISCHER, F. (2006). Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 19-40.
- FİŞEK, K. (1976). *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*, Ankara: TİD.

- GENÇOĞLU, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (1), 29-50.
- GÖRELİ, İ. H. (1952). *İl İdaresi*, Ankara: Güney Matbaacılık.
- GÖRGÜN, Ç. ve ŞİNİK, B. (2014). Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 69, s. 777-805.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1983). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve KİLİ, S. (2000). *Türk Anayasa Metinleri*, Ankara: Türkiye İş Bankası.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2009). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan.
- GRAY, A. ve JENKİNS, B. (1995). From Public Administration To Public Management: Reassessing a Revolution, *Public Administration*, Vol. 73, 75-99.
- GÜL, H. ve ÖZGÜR, H. (2004). Ademi Merkeziyetçilik ve Yerinden Yönetim İlişkileri, Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Ed. H. Özgür, M. Acar) Ankara: Nobel.
- GÜL, H. vd. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Ankara: Detay.
- GÜL, O. K. (2016). Tek Parti Dönemi Mülki İdarede Yapılanma Çalışmaları. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S. 1, 133-151.
- GÜLER, B.A. (1998). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 2. Baskı, Ankara: TODAİE.
- GÜLER, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2), 14-29.
- GÜLER, B.A. (2005a). *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf.
- GÜLER, B.A. (2005b). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, 2. Baskı, Ankara: İmge.

- GÜLER, B.A. (2009). *Kırklı Yıllarda Yönetim, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini: 1940-1949*, (Ed. B. A. Güler) Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- GÜLER, B. A. (2011). *Türkiye'nin Yönetimi –Yapı-*, 3. Baskı, Ankara: İmge.
- GÜNDAY, M. (1997). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj.
- GÜZELSARI, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar, (Ed. M. K. Öktem), Ankara: İmaj.
- HASANOĞLU, M. ve ALİYEV, Z. (2006). Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları, *Sayıştay Dergisi*, S. 60, 81-103.
- HEPER, M. (2015). *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 5. Baskı, Ankara: Doğubatı.
- HOOD, C. (2000). *The Art of The State*, Oxford: Oxford University Press.
- İçişleri Bakanlığı (1947). *Birinci İdareciler Kongresi*, Seri 11, Sayı 5, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı (1972). İl Genel Yönetimi (Cilt 1), *İç – Düzen Genel Rapor*, Kitap: 5, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı (1997). *Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 20, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı (2002). *Mülki İdare Şurası*, Ankara.
- İNALCIK, H. (2003). *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ 1300-1600* (R. Sezer Çev.) İstanbul: YKY.
- İNALCIK, H. (2004). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi*. İnalçık ve Quateret (Ed.), (H. Berktaş Çev.), C.1, İstanbul: Eren.
- İNALCIK, H. (2012). Timar. *Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, C. 41, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi.
- KARAKILÇIK, Y. (2016). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin.
- KARAL, E. Z. (2003) *Osmanlı Tarihi VII. Cilt Islahat Fermanı Devri 1861-1876*, Ankara: TTK.

- KARPAT, K. H. (2002). *Osmanlı Modernleşmesi*, (A. Z. Durukan, K. Durukan Çev.) İstanbul: İmge.
- KARPAT, K. H. (2006). *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, (D. Özdemir Çev.), Ankara: İmge.
- KARTAL, N. (2013). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı'da Mülki İdare. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 4(1), 1-24.
- KAYA (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Ankara: TODAİE.
- KAZANCI, M. (1976). *Halkın Beklentileri Açısından Mülki İdare Amirliği'nin İşlevleri*, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, (Ed. K. Fişek) Ankara: Türk İdareciler Derneği.
- KELEŞ, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem.
- KELEŞ, R. ve MENGİ, A. (2013). *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*, İstanbul: Cem.
- KESKİN, N.E. (2007a). Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.
- KESKİN, N.E. (2007b). Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu. *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(1), 119-174.
- KESKİN, N. E. (2009). *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Ankara: Tan.
- KEYMAN, F. (2008). *Küreselleşen Dünyada Türkiye ve Demokratikleşme: Süreçler, Sorunlar, Aktörler*, Türkiye'nin Vizyonu, Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, (Ed. A. Sandıklı), İstanbul: BİLGESAM.
- KEYMAN, F. ve ÜSTÜNER, Y. (2003). *Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu*, Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman), Ankara: Yargı.
- KILIÇ, O. (1997). *18. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin İdari Taksimatı-Eyalet ve Sancak Tercihati*, Elâzığ: Ceren Matbaacılık.

- KILIÇ, O. (1999). Yurtluk-Ocaklık ve Hükümet Sancaklar Üzerine Bazı Tespitler. *OTAM*, S. 10, 119-137.
- KILIÇ, S. (2005). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa. *AÜDTCFD*, 24 (37), 99-111.
- KIZILTAN, Y. (2006). I. Meşrutiyet'in İlanı ve İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı, *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 26 (1), 251-272.
- KOÇAK, C. (2003). *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İstanbul: İletişim.
- KÖSE, H.Ö. (2007). *Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II, (Ed. A. Nohutçu, A. Balcı
- LANE, J. E. (2005). *Public Administration and Public Management*, London: Routledge.
- LAURANCE, E. ve LYNN, JR. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy, *Public Administration Review*, 53 (3), 231-238.
- LEWIS, B. (1988). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (M. Kıratlı Çev.), Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Maliye Bakanlığı, (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara.
- MEHTAP (1963). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, Ankara: TODAİE.
- MUMCU, A. (2017). *Divan-ı Hümayun*, Ankara: Phoenix.
- NADAROĞLU, H. (1998). *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta.
- NALBANT, A. (2012). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, İstanbul: On İki Levha.
- NANDA, V. P. (2006). The Good Governance Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Sciences*, 603 (1), 269-283.
- ORTAYLI, İ. (2008). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İstanbul: Timaş.

- ORTAYLI, İ. (2011). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- ORTAYLI, İ. (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara: Cedit Neşriyat.
- ORTAYLI, İ. (2016). *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, İstanbul: Kronik.
- ÖKMEN, M. ve PARLAK, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, 2. Baskı, Bursa: Alfa-Aktüel.
- ÖNEN, N. ve REYHAN, C. (2011). *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşüm (1839-1929)*, İstanbul: İletişim.
- ÖZBUDUN, E. (1992). *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- ÖZCAN, M. (2000). Subsidiarite (HizmetteYerellik) İlkesi: Avrupa Birliği'ndeki Uygulama ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları, (Der. H. H. Çevik), Ankara: Seçkin.
- ÖZÇAĞLAR, H. "Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetimsel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi", *Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi VIII. Coğrafya Sempozyumu*, Ankara, Türkiye, s. 285-296, 23-24 Ekim, 2014.
- ÖZDİNÇ, H. K. (2009). Bölgesel Kuruluşlar: Türkiye'de Altyapı Alanındaki Kamu Kuruluşlarının Bölgesel Düzeyde Örgütlenmesi, *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (3), 1-23.
- ÖZEL, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (3), 25-43.
- PARLAK B. (2001). Osmanlı Devleti'nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal ve Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 37-50.
- POLATOĞLU, A. (2000). Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (1), 3-24.
- POLATOĞLU, A. (2009). *Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları.

- POULSEN, B. (2008). Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: The Case of Denmark. *Public Administration*, 87 (1), 117-131.
- REYHAN, C. (2015). 1864-1871 Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında "Birörnek Yönetim Modeli"nin Kuruluş Sorunu, 1864 Vilayet Nizamnamesi, (Ed. E.Tural, S. Çapar), Ankara: TODAİE.
- RHODES, R.W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44 (4), 652-667.
- SABUTKAY, A. (2009). *Mülksüzleştirme Yönetimi*, Ankara: TODAİE.
- SANAL, R. (1998). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 6 (22), 173-200.
- SENCER, M. (1985). Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler. *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (1), 24-45.
- SENCER, M. (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul: Alan.
- SEYİTDANLIOĞLU, M. (1994). *Tanzimat Devrinde Meclis-i Ala (1838-1868)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- SEYİTDANLIOĞLU, M. (2015). *Tuna Vilayet Nizamnamesi*, 1864 Vilayet Nizamnamesi, (Ed. E.Tural, S. Çapar), Ankara: TODAİE.
- SEZEN, S. (2009). Kamu Yönetimi Reformları Küresel Bir Düzenleme mi?, *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (1), 23-41.
- SORENSEN, G. (2006). The Information of the State, The State, (Ed. C. Hay, M. Lister ve D. Marsh), New York: Palgrave Macmillan.
- ŞAYLAN, G. (1996). Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları. *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (3), 3-16.
- ŞENGÜL, R. (2014). *Yerel Yönetimler*, 4. Baskı, Kocaeli: Umut.
- TAMER, M.(1997). Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği) Bir Model Önerisi, *Türk İdare Dergisi*, S. 45, 41-56.

- TAŞ, B. (2006). AB Uyum Sürecinde Türkiye İçin Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS), *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt. VIII, No.2, 185-197.
- TİMUR, T. (2010). *Osmanlı Toplumsal Düzeni*, Ankara: İmge.
- TOKMAK, S. (2009). Muğla İlindeki Kamu Görevlilerinin Kamu Yönetimi Reformları Hakkındaki Değerlendirmelerine İlişkin Bir Alan Araştırması, Yüksek Lisans Tezi, *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Muğla.
- TOPARLAK, B. (2013). Dördüncü Umumi Müfettişlik: Kurulması, Çalışmaları ve Kaldırılması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Eskişehir.
- TORAMAN, Ö. (2015). *Kaza Ekseninde Vilayet Nizamnamesi ile Mülki Taksimatta Meydana Gelen Değişim*, 1864 Vilayet Nizamnamesi, (Ed. E.Tural, S. Çapar), Ankara: TODAİE.
- TORTOP, N. vd. (2006). *Mahalli İdareler*, Ankara: Nobel.
- TUNÇAY, M. (1992). *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, İstanbul: Cem.
- TURAL, E. (2004). Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrî ve 1864 – Tuna Vilayet Nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(3), 97-118.
- TURAL, E. (2005). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(1), s.71-91.
- TURAL, E. (2015). *Osmanlı Taşrasında Fransa Etkisi 1864 Nizamnamesi'nin Arkasında III. Napolyon Mu Vardı?*, 1864 Vilayet Nizamnamesi, (Ed. E.Tural, S. Çapar), Ankara: TODAİE.
- TUTUM, C. (1976). *Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu*, Toplumsal İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar, (Ed. Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi 1, s. 146-159.

- TÜRE, İ. (1998). Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları, *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (2), 63-79.
- Türk İdareciler Derneği (2013), İdarenin Geliştirilmesi Çalışmaları ve Mülki İdare, Aralık 2013, Ankara.
- UZUNÇARŞILI, İ.H. (1988). *Osmanlı Tarihi*, C.I. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- ÜÇOK, C. (1944). Osmanlı Devlet Teşkilatında Tımarlar. *AÜHFD. C.1 (4)*. 525-551.
- ÜNVER, M. (2015). *Vilayet Nizamnamelerinin Osmanlı Devleti’nin İdari Taksimatına Etkileri (1864-1876)*, 1864 Vilayet Nizamnamesi, (Ed. E.Tural, S. Çapar), Ankara: TODAİE.
- YALÇIN, D. (1991). Millî Mücadele’de İdareciler, Günümüzün ve Geleceğin İdareciliği. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. VII, S. 21, 407-470.
- YALÇINDAĞ, S. (1970). Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, S. 3, 20-57.
- YALÇINDAĞ, S. (1991). Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma, *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (3), 123-152.
- YAMAN, T.M. (1940). *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma*, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.
- YAŞAMIŞ, F. D. (2005). *Türkiye’de Yönetimin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması*, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I, (Ed. A. Balcı, A. Nohutçu), İstanbul: Beta.
- YAYMAN, H. (2016). *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*, 2. Baskı, İstanbul: Doğan Kitap.
- YILDIRIM, Ş. (2015). *1946-1960 Döneminde İçişleri Bakanlığı*, T. C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), (Ed. M. Çelik), Ankara: TİAV.

ÖZ GEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: Fatih Tolga

Doğum Yeri: Milas

Doğum Tarihi: 24/10/1985

Medeni Hali: Bekar

EĞİTİM BİLGİLERİ

2007 Pamukkale Üniversitesi, Denizli
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Lisans)

2018 Sıtkı Koçman Üniversitesi, Muğla
Kamu Yönetimi (Tezli Yüksek Lisans)

MESLEKİ BİLGİLER

2017 Hitit Üniversitesi, Çorum
Osmancık Ömer Derindere Meslek Yüksekokulu, Büro Hizmetleri ve
Sekreterlik Bölümü, Öğretim Görevlisi