

BİRİNCİ SINIF MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ DÜZENLEMESİ ÜZERİNE ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME

Şafak BAŞA*
Metem YILDIZ**

ÖZET

Bu çalışmada, mülki idare sisteminde 2006 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile oluşturulan "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" statüsü düzenlemesi, mülki idare sisteminin ve mülki idare amirlerinin sorunlarını ne derecede çözebildiği açısından değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, öncelikle bu yeni düzenlemenin ne amaçla, hangi sorunları çözmek için gündeme geldiği incelenmiştir. Bunu takiben, çözülmeye çalışılan sorunun başka ne şekilde çözülebileceği, diğer bir deyişle, bu düzenlemenin alternatiflerinin ne olduğu işlenmiştir. Son olarak, söz konusu düzenlemenin uygulanması sonrasında yaşanan veya yaşanabilecek sorunlar ve bu sorunların olası çözüm yolları da ayrıntılı olarak tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Mülki İdare Sistemi, Mülki İdare Amirliği Mesleği, Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Statüsü.*

ABSTRACT

This study evaluates the creation process of and problems solved by the creation of a new status in the Turkish Civil Service, namely, the "First Class Civil Service Administrator". To this end, the reasons for the creation of this status, the law that creates it in 2006 and the implementation process so far are examined in detail. In addition, alternative solutions to the creation of such a status are evaluated. The study concludes with a detailed analysis of the current and future implementation problems and some suggestions for their solutions.

Keywords: *Civil Service Administration System, Civil Service Administrator Occupation, First Class Civil Service Administrator Status.*

* Mülkiye Başmüfettişi, Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi

** Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. IV, No. 2, (Ekim 2011)

Giriş

Bu çalışmada, mülki idare sisteminde 2006 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile oluşturulan “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” statüsü, mülki idare sisteminin ve mülki idare amirlerinin sorunlarını ne derecede çözebildiği açısından değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, öncelikle bu yeni düzenlemenin ne amaçla, hangi sorunları çözmek için gündeme geldiği incelenmiştir. Bunu takiben, çözülmeye çalışılan sorunun başka ne şekilde çözülebileceği, diğer bir deyişle, bu düzenlemenin alternatiflerinin ne olduğu işlenmiştir. Son olarak, söz konusu düzenlemenin uygulanması sonrasında yaşanan veya yaşanabilecek sorunlar ve bu sorunların olası çözüm yolları da sıralanmış ve ayrıntılı olarak anlatılmıştır.

İncelemede kullanılan analiz yöntemi, kamu siyasası analizi sürecinin takip edilmesidir. Kamu siyasası, kamu yönetimi disiplininin uygulamaya ve sorun çözmeye yönelik bir alt kümesi olup, devletin kendi başına ve/veya özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin de katılımıyla toplumu ilgilendiren konulardaki sorunların belirlenmesi, bu sorunları çözmeye yönelik siyasaların oluşturulması, gündeme gelmesi/getirilmesi/getiril(e)memesi, uygulanması ve uygulamanın değerlendirilmesiyle ilgilenen bir araştırma alanıdır. Hayatımızı doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen ve yönetim sistemini ilgilendiren her türlü sorunun tanımlanması, bu sorunlarla ilgili çözümlerin araştırılması, bu çözümlerden birinin diğer çözümlerin olumlu ve olumsuz sonuçlarıyla ve dışsallıklarıyla karşılaştırılarak seçilmesi, seçilen çözümün uygulanması ve uygulama sonrasında uygulanan çözümlerin çeşitli ölçütler (etkinlik, uygulanabilirlik, adalet, vb.) kullanılarak değerlendirilmesi aşamaları, kamu siyasalarının ilgi alanına girer. Kamu siyasası belirleme sürecinde demografik, toplumsal-ekonomik ve siyasal-kültürel etmenler de önemli roller oynar. Kamu siyasası oluşturulması, bir kere yapıлып bitmeyen döngüsel bir süreçtir (Ergun, 2004: 303-315; Orhan, 2007).

Bu çalışmada, “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Statüsü” incelenerek, yukarıda açıklanan kamu politikası süreçlerinin somut bir örnek üzerinden analizinin yapılması amaçlanmaktadır. Bu tür somut örneklerin analizinin (Ayrıntılı bir örnek için, bkz. Akdoğan, 2004) kamu siyasaları alanının akademik ortamda tartışılıp tanıtılmasına en az bu alandaki kuramsal incelemeler ve tartışmalar kadar katkıda bulunacağı kanısındayız.

Bu yazıda öncelikle mülki idare sistemi ve mülki idare amirliği mesleğinin bir tanımı yapılmış; daha sonra meslekte yaşanan statü kaybının nedenleri ve bu

konuda getirilen bazı öneriler tartışılmış; devamında bu öneriler arasında en fazla öne çıkan öneri olan birinci sınıf mülki idare amirliği statüsü açıklanmış ve bu uygulamanın hayata geçirilmesi sürecinde ulaşılan bazı sonuçlar hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Sonuç bölümünde de mülki idare amirliğinin yeniden düzenlenmesine ilişkin bazı öneriler üzerinde durulmuştur.

Mülki İdare Sistemi

Birinci sınıf mülki idare amirliği statüsünün tartışılmasına geçilmeden önce, ülkemizde uygulanan mülki idare sisteminin bir tanımının yapılması yararlı olacaktır. TODAİE Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne göre (Bozkurt vd., 1998: 176-177) "Mülki İdare" (*administration territoriale*); "Ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresidir." Mülki idare teşkilatı, kamu hizmetlerinin halka yakından sağlanması amacıyla oluşturulmuştur. 1982 Anayasası'nın 126. Maddesi'ne göre mülki idare birimlerinin coğrafi ve iktisadi koşullar göz önünde bulundurulularak kamu hizmetlerin gereklerine göre belirlenmesi gerekir. Her zaman Anayasa'da belirtilen ilkelere göre oluşturulmasalar da ülkemizdeki temel mülki idare birimleri iller ve ilçelerdir. Bucaklar yasal olarak varlıklarını sürdürmelerine rağmen, fiilen ortadan kalkmıştır.

Yukarıdaki tanımdan ve açıklamalardan çıkan sonuca göre, mülki idare deyince akla sadece vali ve kaymakamlardan oluşan bir meslek grubu gelmemelidir. Buna ilaveten, taşranın merkezin temsilcileri olan mülki idare amirleri aracılığı ile yönetilmesi eylemi ile bu eyleme ilişkin tüm yasal düzenlemeler de bu sistemin diğer unsurları olarak düşünülmalıdır.

1864 yılında yasalaşan "İdare-i Vilayet Nizamnamesi" başlangıç alınırsa, ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde mülki yönetim (il sistemi), çeşitli iniş ve çıkışlar yaşasa da 2010 yılı itibarıyla 146 yıldır ayakta kalmayı başarmıştır. Bugünkü taşra örgütlenmesi bir anlamda Cumhuriyet'in ilk yıllarında Osmanlı taşra yönetim sisteminin günün koşullarına uydurulması sonucu doğmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız taşra yönetimi örnek alınarak oluşturulmuş bulunan mülki idare sistemine son şekli, 1949 yılında çıkarılan "5442 sayılı İl İdaresi Kanunu" ile verilmiş; yasa ile mülki idare bölümleri yeniden düzenlenmiş, mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri tanımlanmıştır (Tosun, 1970). Anılan yasanın maddeleri fazla değişmemekle birlikte, uygulandığı dönem

içerisinde diğer bazı yasalarda yapılan düzenlemeler ile ekonomik ve sosyal alanda yaşanan gelişmelerin de etkisiyle mülki yönetim sisteminde önemli değişimler meydana gelmiştir.

Özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllarda mülki idare sistemi Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki etkinliğini ve statüsünü neredeyse kaybetme noktasına gelmiştir. Bilindiği üzere, son yıllarda devlet teşkilatını ve özellikle yerel yönetimleri düzenleyen birçok yasada yeni düzenlemeler yapılmasına rağmen, devletin taşra örgütlenmesini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda kapsamlı bir değişiklik yapılmamıştır. Yasada yapılan bazı değişiklikler de mülki idareyi güçlendirici nitelikte olmamıştır. İdarede reform denilince akla genellikle yerel yönetimler gelmiş; merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin, dolayısıyla mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesi konusu üzerinde pek fazla durulmamıştır. Bu durumda, İl İdaresi Kanunu'nun toptan ele alınması ve mülki idare sistemine yeni bir düzenleme getirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir (Başa, 2008: 39).

Mülki İdare Amirliği Mesleği

Ülkemiz açısından "*Mülki İdare Amirliği*", taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği esasına dayanarak yürüten meslek kümesidir. Bu çerçevede merkezin ajanı olarak adlandırılacak mülki idare amirleri, valiler ve kaymakamlardır. Ancak, mülki idare amirliği mesleği içinde vali ve kaymakamlar dışında başka mülki idare amirleri de bulunmaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) göre, kaymakamlık sıfatını kazanmış ve merkez teşkilatı (müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler, genel müdür yardımcıları, daire başkanları, şube müdürleri, mülkiye müfettişleri ve hukuk müşavirleri) ve iller teşkilatında çalışan meslek mensupları (vali yardımcılığı ve hukuk işleri müdürleri) ile kaymakam adayları (eski adıyla maiyet memurları) da personel rejimi yönünden mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer alırlar. Bucak müdürleri, mahalli mülki idare amiri olmalarına rağmen, DMK açısından mülki idare hizmetleri sınıfında yer almamaktadırlar.

Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ayrı bir düzenleme olarak öngörülmemiş; mülki idare amirleri, genel idare hizmetleri sınıfında sayılmıştır. O yıllarda mülki idare amirlerinden gelen büyük tepkilerden sonra, 1974 yılında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname (KHK) ile 657 sayılı Kanun'un 36. Maddesi'nde değişiklik yapılarak, mülki idare amirliği hizmetleri "*müstakil bir sınıf*" olmuştur. Mülki idare amirliği hizmetlerinin ayrı

bir sınıf olarak düzenlenmesi, mesleğin kurumsallaşması, saygınlığı ve güvencesi açısından oldukça önemlidir.

Diğer memur sınıflarıyla kıyaslandığında mülki idare amirleri sayıca fazla olmayan bir meslek grubudur. Hatta DMK'da tanımlanan sınıflar arasında en az üyesi bulunan sınıftır. Karasu'ya göre (2002a: 36), mülki idare amirliği kadroları, diğer kamu görevleri kadrolarından farklılık arz eder. Bu kadrolar, hizmetin niteliğine ya da nüfus artışına doğrudan bağımlı nitelikte değildirler. Diğer bir deyişle, mülki idare amirliği kadroları, diğer hizmet alanlarında olduğu gibi hizmetin niteliğinin genişlemesine değil, “*var olan il ya da ilçe sayısına ve illeşme ve ilçeleşme eğilimine*” bağlıdır. Bunun anlamı, yeni bir il ya da ilçe kurulmadığı sürece, bu kadrolarda da önemli bir genişleme olmayacağıdır. Fakat mülki idare amirliği kadroları bütünüyle de genişlemeye kapalı değildir. Merkez örgütünde yer alan kadrolar ile vali yardımcılığı kadrosunun doğrudan mülki idare birimlerinin sayısına bağımlı olmadığı da söylenebilir. Ayrıca mülki idare amirliği kadrolarının doldurulması çok önemlidir. Çünkü bu kadrolarının doldurulmaması, il ve ilçelerin mülki idare amirinden, dolayısıyla da hizmetten yoksun bırakılması anlamına gelecektir (Karasu, 2002a: 38).

Mülki idare amirliği mesleğini düzenleyen özel bir yasa da bulunmaktadır. 1930 yılında İçişleri Bakanlığı, o zamanki adı ile Dâhiliye Vekâleti, önce teşkilat yasasına (1624 sayılı Kanun) kavuşmuş; ardından da dâhiliye memurları için özel bir yasa çıkarılmıştır. 9 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen 1700 sayılı “*Dâhiliye Memurları Kanunu*” (Resmi Gazete: 19.6.1930 tarihli ve 1524 sayılı), İçişleri Bakanlığı memurları (dolayısıyla mülki idare amirleri) ve teşkilatına yönelik önemli düzenlemeler getirmiş; böylece mülki idare amirliği mesleğinin kurumsallaşmasına katkı sağlamıştır.

Bugün halen yürürlükte bulunan 1700 sayılı Yasa; mülki idare amirleri için derece ve sınıflar, mesleğe giriş ve adaylık, atama, yükselme, nakil, disiplin cezası gibi konularda özel usuller getirmiştir. Yasa, mülki idare amirlerine diğer kamu personeline verilmeyen “*içtihadî hareket*” etmek gibi çok özel bir yetki ve görev de vermiştir. Kanununun 27. Maddesi'ne göre; “*Kanun ve nizamnamelerde sarahat olmayan ve hakkında hususi emir bulunmayan mesailde mafevkten istizan imkânı olmadığı takdirde vali, kaymakam ve nahiye müdürleri kendi içtihatlarıyla hareket ederler ve tedbir alırlar.*” Bu Kanun'la ayrıca mülki idare amirleri, emir veya nezaretlerine tabi dairelerde, “*suiistimallerin ve alelumum kanunsuz hareketlerin vukuundan sorumlu*” (Madde 24) tutulmuşlardır.

Zaman içinde Dâhiliye Memurları Kanunu'nda iki önemli değişiklik yapılmıştır. Kanun'da 1992 yılında yapılan bir değişiklikle, kaymakam olabilmek için sadece siyasal bilgiler ve hukuk fakülteleri mezunu olma şartı kaldırılmış, kaymakamlık mesleği ilgili diğer fakültelere de açılmış; bu arada ilk kez kadınlara da kaymakam olabilme hakkı tanınmıştır. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde üzerinde durulacağı üzere, Kanun'da 2006 yılında yapılan değişiklikle de “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” kadroları ihdas edilerek, başta valilik olmak üzere belirli makamlara atanabilmek için birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılma şartı getirilmiştir.

Ülkemizde Cumhuriyet döneminde yöneticilik, mülki idare amirliği ile birlikte bir kariyer mesleği haline gelmiştir. Mesleğin temeli olan kaymakamlık, ülkemizdeki en eski ve köklü mesleklerden biridir. Kamu sektöründe en fazla tercih edilen mesleklerin başında kaymakamlık gelmektedir. Her bir kaymakamlık sınavına binlerce müracaat yapılmaktadır. Bu mesleğe kaymakam adayları olarak girenler, belirli kademelerden geçerek hangi mevkilere gelebileceklerini az çok önceden bilebilmekte ve meslek içinde belli kurallara göre yükselebilmektedirler. Mesleğe yeni giren bir kaymakam adayını, üç yıl süren ve yoğun eğitim ve öğretim programlarına konu olan bir adaylık döneminden ve başarılması zorunlu olan bir sınavdan sonra, belirli sınıflara ve bölgelere ayrılmış mülki idare kademelerinde görev alabilmektedir. Kaymakam adaylığı dönemi kamu sektöründeki en uzun ve kapsamlı staj programlarının başında gelmektedir. Mülki idare amirlerinin mülkiye müfettişi olabilmesi için yine sınava girmeleri gerekmekte, meslekte 15 yılını başarıyla doldurmadığı sürece de birinci sınıf mülki idare amiri ve dolayısıyla vali olamamaktadırlar.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, mülki idare amirliği mesleğinde bir devamlılık, istikrar ve yazılı olmayan meslek ilkeleri söz konusudur. Meslek mensupları arasında saygı, sevgi ve dayanışma anlayışı (özellikle kullanılan ‘abi’ hitabı) diğer mesleklere örnek olabilecek niteliktedir.

Sorun: Mülki İdare Amirliği Mesleğinde Statü Kaybı ve Nedenleri

Ülkemizde mülki idare amirliği, yukarıda çizilen tarihsel ve yasal çerçevede, bir takım eksiklikleri olmasına rağmen, bir “meslek” olma ölçütleri açısından önemli mesafeler almıştır (Karasu, 2002b: 209). Ancak meslek olma yönünde kaydedilen mesafeler, mülki idare amirliğinin sorunlarını sona erdirmiş değildir. Bu mesleğin sahip olduğu tarihsel ağırlığa ve toplumsal saygınlığa rağmen diğer meslek mensupları ile karşılaştırıldığında gerek toplum nezdinde, gerekse kamu

bürokrasisi içinde önemli ölçüde statü kaybına uğradığı görülmektedir. Karasu (2002b: 209), mülki idare amirliği mesleğinin yasal, kurumsal ve mesleki statü açısından sorunlar yaşanmasının temel nedeninin, günümüz koşullarının gerisinde kalmış, birbiriyle çelişen ve dağınık bir yasal mevzuat temeli üzerine oturuyor olması, meslek alanının tümüne yönelik yasal bir düzenleyici metnin bulunmaması olduğunu ifade etmiştir. Gerçekten de mülki idare amirlerine görev, yetki ve sorumluluk veren yüzlerce yasal düzenleme mevcuttur. Vali ve kaymakamlar onlarca kurul ve komisyona başkanlık etmektedirler. Özgürel'in (2005: 90-96) yaptığı araştırmaya göre valilerin başkanlık ettiği kurul ve komisyon sayısı 101; kaymakamların başkanlık ettikleri ise 67 tanedir.

Mülki idare amirliği mesleğinin statüsü ve işleyişiyle ilgili, daha pek çok sorun alanı bulunmakla birlikte, meslek içinde yaşanan sorunların başında kariyer ile ilgili olanlar gelmektedir. Mülki idare amirlerinin atama ve yükselmelerinde nesnelliğin olmadığı ve başta siyasal olmak üzere her türlü kayırmacılığın belirleyici olduğu görüşü¹ yaygın olarak paylaşılmaktadır (Karasu, 2002b). Uzun yıllardan beri devam eden bu şikâyetleri ortadan kaldırmak için birçok öneri dile getirilmesine rağmen, getirilen öneriler arasında “birinci sınıf mülki idare amirliği” statüsünün oluşturulması öne çıkmıştır. Bu bağlamda, mülki idare amirliği mesleğine yeni bir düzenleme getiren ve başta Dâhiliye Memurları Kanunu olmak üzere diğer bazı kanunları değiştiren, kısaca “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Yasası” olarak adlandırılan düzenleme (01.07.2006 tarihinde kabul edilen 5540 sayılı Yasa), son yıllarda mülki idare amirlerinin üzerinde en çok durdukları konuların başında gelmektedir.

Bu yasanın analizine geçilmeden önce, yasanın çözmeye çalıştığı sorunlar üzerinde durmak uygun olacaktır: Mülki idare amirliği mesleğinde yaşanan statü kaybının birçok nedeni olmakla birlikte, özellikle maaş konusu, mülki idare amirlerinin en önemli sorunlarından ve mesleğin çekiciliğini azaltan en önemli etmenlerden biridir. Mülki idare amirleri, eski dönemlerde sadece taşrada değil, tüm bürokrasi içinde en yüksek maaşı alan grupken, son dönemde maaş açısından başta adli ve askeri teşkilatlar olmak üzere birçok meslek grubunun altına düşmüştür. Son yıllarda döner sermaye olanakları kendilerine açılan hekimler ile sözleşmeli olarak çalıştırılan diğer bazı personel karşısında da durum böyledir. Valiler dâhil

¹ Kırmızı (2007: 45-66). II. Abdülhamit döneminde vali tayinini etkileyen etmenleri ve vali atama sürecini incelediği çalışmasında, vali atamalarında özneliğin o tarihlerde de var olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Yazar, padişahın valileri, güvendiği kişilere danışarak atadığını, atamalarda bilgi ve deneyim kadar padişaha yakınlık ve sadakate de önem verdiğini, valileri sebepsiz ve keyfi olarak görevden aldığını vurgulamaktadır.

mülki idare amirlerinin aldıkları maaşlar, yaptıkları işlerin güçlüğüne, sahip olunan sorumluluklara, bulunulan konuma ve temsil edilen kurumlara uygun düşmektedir.

Meslekteki doyumsuzluğun altında yatan ve en az maaş kadar önemli olan diğer bir konu da mesleğin zirvesi olarak kabul edilen vali atamalarının bir türlü “nesnel ölçütlere” bağlanamamasıdır. Valiliğin nesnel ölçütlere bağlanamamasında ise, ülkemizde uygulanan valilik sisteminin aynı anda hem siyasi, hem de idari bir görev olarak algılanmasının rolü olmuştur. Valilik, sadece idari zorunlulukların bir sonucu olarak ortaya çıkmış bir kurum olmayıp, siyasi yönleri de bulunmaktadır. Bundan dolayı ülkemizde geleneksel olarak valiyi tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayışla, onu sadece idari bir memur sayan anlayış arasında nispi bir uzlaşma sağlanmıştır. Bu uzlaşmanın yansımalarını 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda görmek mümkündür. İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesinde, valinin “*idari ve siyasi yürütme vasıtası*” olarak ikili rolü aynı anda dengelenmeye çalışılmıştır (Tosun, 1970: 21). “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” (Md. 9) tanımında bu durum açıkça ortaya konulmuştur. Aynı sonucu Devlet Memurları Kanunu’nun “*istisnai memuriyetler*” ile ilgili maddelerinden de çıkarmak mümkündür (Md: 59, 60, 61). Devlet Memurları Kanunu’nda valilik, istisnai memuriyetler arasında sayılmış, vali olabilmek için nazari olarak herhangi bir kariyer mesleğine mensup olma koşulu aranmamıştır. Başka bir ifadeyle bir kimsenin vali olarak atanabilmesi için yasaların öngördüğü özel koşullar bulunmamaktadır. Devlet memuru olarak atanabilmek için gerekli koşulları yerine getiren herkes vali olarak atanabilmektedir. Devlet Memurları Kanunu, valileri istisnai memurluklar içerisine alarak, genel atanma koşullarının dışında bırakmıştır. Dolayısıyla valilik, bir uzmanlık ya da meslek memurluğu sayılmamaktadır. Valiler için belirli bir seçim yöntemi de getirilmemiştir. Bir kimsenin vali olarak atanabilmesi için “*hükümetin güvenini kazanmış olmak*” yeterlidir (Polatoğlu: 2001: 108). Bunun nedeni açıktır. Tosun’a göre (1970: 31) “valiye verilen önem dolayısıyla hiçbir hükümet, atanacak olanı seçmek hususundaki hukuki serbestisini sınırlandırmak istememektedir.” Polatoğlu da aynı noktayı vurgulamaktadır: “Valiliğe atfedilen siyasi nitelik nedeniyle vali atamalarında hükümetin takdir yetkisine herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.” (Polatoğlu: 2001: 109). Valiler geleneksel olarak çoğunlukla mülki idare amirleri arasından atansalar da, valiliğin istisnai bir memuriyet olması, valinin kamu görevlisi olmasının yanında siyasi niteliğinin de bulunması, hatta siyasi yürütme vasıtası olma özelliğinin güçlü iktidarlar döneminde daha da artması, ülkemizde valilik kurumunun fazlasıyla siyasetin etki alanına girmesine yol açmıştır. Bu ne-

denle vali atamalarında siyasi tercihler fazlasıyla öne çıkmıştır. Dolayısıyla vali atamalarında yöntem sorunu sürekli olarak gündemde kalmıştır. Esasen mülki idare amirlerinin önemli bir kısmı da valiliğin istisnai görev olmasını istememektedirler. Nitekim 2002 yılında yapılan araştırmada, “*Valilik istisnai bir görev olarak kalmalı mı?*” sorusuna Mülki idare amirlerinin % 55,2’si, olumlu yanıt vermişlerdir (Karasu, 2002b: 123). Görülmektedir ki genel beklenti, valiliğin istisnai memuriyet kapsamından çıkarılarak, vali atamalarının tamamen mülki idare mesleği içinden yapılmasıdır.

Vali atamaları konusundaki devam eden tartışmalara (Bakınız, Başa, 2007b) ve çeşitli model önerilerine (Bakınız, Yazıcıoğlu, 1995) rağmen, vali atamalarına ve bu arada merkez valiliği sorununa bugüne kadar ussal bir çözüm bulunamamıştır. Bu durum meslekteki geriye gidişin en önemli nedeni olarak görülmektedir. Vali atamalarında meslek dışından yapılan atamaların hemen tümünün emniyet kökenli olması da meslek mensupları arasında rahatsızlık yaratmaktadır (Şardan ve Özdemir, 1999). Vali atamaları konusunda, Mülki İdare Şurası’nda getirilen, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde anılan önerilerin hayata geçirilmesi konusunda daha fazla gayret gösterilmesi ve bu konuda yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir (Başa, 2002b: 23).

Ancak mülki idare mesleğindeki statü kaybının nedenleri, sadece mesleki konularla ilgili değildir. Daha önemli olan konu, son dönemde il sisteminde yaşanan sorunlar ile mülki sistemin etkisizleştirilmeye çalışılmasıdır. Çeşitli yasal ve idari düzenlemelerle 1980’li yıllardan sonra il sistemi artık neredeyse geçerliliğini kaybetme noktasına getirilmiştir. İl sisteminin işlevsizleştirilmesi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun içinin boşaltılması, kısaca mülki idare sistemindeki geriye gidiş -ki bunların birçoğu mülki idare amirlerinin dışında gelişen süreçlerdir- meslekteki statü kaybının asıl nedeni olarak görülebilir. Küreselleşmenin iyice kendisini hissettirdiği ve küreselleşmenin ikiz kardeşi olarak adlandırılan yerelleşmenin ön plana çıktığı günümüzde, kimi yazarlara göre, mülki idare sistemi zayıflatılması gereken bir unsurdur (Ayman Güler, 2005). Zayıflamış ve etkinlik gösteremeyen bir mülki sistemin temsilcilerinin de statülerinin zayıflayacağını tahmin etmek pek zor değildir.

Alternatifler: Mülki İdare Araştırmasında Konunun Ele Alınışı ve Öneriler

Mülki idare amirliği mesleğinin statü kaybını önlemek amacıyla yeniden yapılanmaya yönelik birçok öneri ortaya atılmıştır. 2002 yılında Türk İdari Araştırmaları Vakfı tarafından Cahit Emre’nin eşgüdümçülüğünde yapılan “*İyi Yöne-*

tim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” başlıklı araştırmada, bu konuda üç temel öneri üzerinde durulmuştur (Karasu, 2002b: 153-172).

Bu önerilerden birincisi, mülki idare amirlerinin Başbakanlık’a bağlanmasıdır. Ancak araştırmada bu önerinin statü kaybını önleyecek bir çözüm olamayacağı ifade edilmiş; mülki idare amirlerinin özlük açısından bağlanacağı kurumun hangisi olacağının tartışılması değil, görece özerk ve güvenceli bir çalışma ortamının sağlanması, atamalarda ve yükselmelerde nesnellüğün getirilmesinin meslek açısından çok daha önemli olduğu vurgulanmıştır.

Önerilerden ikincisi, rotasyon sistemidir. Bu öneride, hizmet alanının taşra olması, kısıtlı olanaklar içinde yöneticilik yapma zorunluluğu, belirli saatler arasında hizmet veren bir meslek olmaması, birbirinden çok farklı alanlarda hizmet sunma durumu ve birçok konuda ilk ve tek merci olma gibi nedenlerle zor ve yorucu bir meslek olan mülki idare amirliği açısından, meslek mensuplarının belirli bir süre merkezde görev almalarının yolu açılarak hem yıpranmalarının, hem de taşranın deneyimlerinin merkeze aktarılmasının önemi üzerinde durulmuştur.

Üçüncü öneri, birinci sınıf mülki idare amirliği statüsünün getirilmesidir. Bu, üç öneri içerisinde en fazla dikkat çekenidir. Anılan araştırmada, bu uygulamanın yükselmelerde nesnellığı ve üst düzey yöneticilik görevlerine öncelikle birinci sınıfa ayrılmış olan mülki idare amirlerinin atanmasını sağlayacak, maddi olanaklarda önemli ölçüde iyileştirme getirecek ve vali olmak için meslek içinde ciddi rahatsızlıklar yaratan ve mesleğin toplumsal saygınlığına uygun düşmeyen özel ilişkilerin varlığını azaltacak olması nedeniyle mesleğin geleceği açısından en uygun düzenleme olacağı sonucuna varılmıştır (Karasu, 2002b: 211).

Mülki İdare Araştırması’nda, birinci sınıf mülki idare amirliği oluşturulması konusundaki değerlendirilmelerini almak üzere mülki idare amirlerine; “*Birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasına geçilmesinin yararlı olacağına inanıyor musunuz?*” biçiminde bir soru yöneltilmiştir. Bu soruya mülki idare amirleri % 83,2 oranında “*evet*” yanıtını vermiştir. Verilen yanıtların yaş dilimlerine göre dağılımına bakıldığında, bütün yaş dilimlerinin hemen hemen aynı oranlarda bu uygulamayı destekledikleri söylenebilir. Yanıtların göreve göre dağılımına bakıldığında ise bu uygulamayı en çok destekleyen görev kümesinin mülkiye müfettişleri (% 90,4) ve kaymakamlar (% 86,5); en az destekleyen görev kümesinin ise merkez valileri (% 70,8) ve merkez örgütünde çalışan mülki idare amirleri (% 73,8) olduğu görülmektedir (Karasu, 2002: 159). Bu sonuçlardan açıkça görüldüğü üzere, birinci sınıf mülki idare amirliği uygulaması meslek mensupları arasın-

da güçlü destek bulan bir uygulama olarak karşımıza çıkmıştır. Aynı araştırmada “Vali atamalarında yöntem ne olmalıdır?” sorusuna verilen yanıtlar arasında; “birinci sınıf mülki idare amirliği” önerisi % 49,6, “kariyer basamakları netleştirilmeli” önerisi % 22,6 ve “yüksek değerlendirme kurulu” önerisi % 19,1 oranında ağırlık kazanmaktadır (Karasu, 2002b: 160-161).

Araştırma kapsamında yapılan ankette, mülki idare amirlerine yöneltilen bir başka sorudaki merkez valiliği kurumu ile ilgili öneriler içinde yer alan “Birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasının başlatılması ve valilerin de bu grup içinden atanması durumunda, merkez valiliğinde yığılmanın önüne geçilmiş olacaktır” önerisinin % 81,2 oranında benimsenmiş olduğu görülmüştür (Karasu, 2002b: 158). Dolayısıyla birinci sınıf mülki idare amirliğinin oluşturulması aynı zamanda merkez valiliği kurumu ile ilgili yaşanan sorunların giderilmesinde de geçerli bir çözüm önerisi olarak algılanmıştır.

Sonuç olarak son yıllarda meslekte yaşanan statü kaybının önüne geçilmesi ve mülki idare amirliği mesleğine yeni bir şekil verilmesi noktasında öne çıkan öneriler arasında yasal düzenleme ile hayata geçen tek öneri ‘Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği’ statüsü olmuştur (Başa, 2007b: 22). Mülki idarenin Başbakanlık’a bağlanması ve rotasyon sistemine geçilmesi önerilerinin üzerinde pek fazla durulmamıştır.

Mülki İdare Şurası’nın Konuya Bakışı

Birinci sınıf mülki idare amirliği konusu, 2002 yılında toplanan Mülki İdare Şurası’nda da ele alınan konuların başında gelmektedir. Bu konu 1 Numaralı Komisyon (Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü) tarafından incelenmiş ve sonuca bağlanmıştır. Anılan Komisyon’un sonuç raporunda konu şöyle vurgulanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 136);

“Türk toplumunun güvenliğinden kalkınmasına kadar çok geniş bir alanda görev icra eden ve Türkiye Cumhuriyeti Devletini ve hükümetini temsil etme onurunu taşıyan mülki idare amirlerinin yükselme esas ve usullerinin başarıya ve objektif kriterlere dayanan bir yapıya kavuşturulması amacıyla, uygulanması kişilere ve konjonktüre göre değişmeyen objektif kriterlere dayanan ‘Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği’ ihdas edilmeli, meslek mensupları arasından temayüz etmiş olanların bu statüye geçmeleri sağlanmalı ve meslek mensupları arasından yapılacak vali atamaları, Birinci Sınıf Mülki İdare Amirleri arasından yapılmalıdır. Ayrıca birinci sınıfa ayrılmış olan mülki idare amirleri arasında, vali atamaları için bir

değerlendirme yapılırken, çeşitli görevlerde bulunan meslek mensupları arasında belirli bir denge gözetilmelidir”.

Zamanın İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Muzaffer Ecemiş tarafından Mülki İdare Şurası Sonuç Bildirgesi'nin Ankara'da (27.04.2003 tarihinde) basına açıklanması esnasında birinci sınıf mülki idare amirliği konusu, şu sözlerle kamuoyuna duyurulmuştur:

“Mülki idare amirlerinin yükselme usul ve esaslarını daha objektif bir sisteme bağlamak amacıyla, ‘Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği’ statüsü ihdas edilmeli, atama, yer değiştirme ve yükselme usul ve esasları bu statüye uygun olarak yeniden düzenlenmelidir” (İçişleri Bakanlığı, 2002: 132).

Şura kararları arasında hayata geçen tek önemli öneri de birinci sınıf mülki idare amirliği önerisi olmuştur.

Süreç: Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin Oluşturulmasına Yönelik Yasa Tasarıları

Birinci sınıf mülki idare amirliği konusunda meslek kamuoyunda talepler yoğunlaşınca, bu konuda bazı yasa tasarıları hazırlanmıştır. Bu yasa tasarıları Karasu'nun (2002b: 158-159) anlatımından hareketle aşağıda özetlenmiştir;

Bu tasarılarından ilki Saffet Arıkan Bedük tarafından hazırlanan “1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'na Bir Geçici Madde Eklenmesi ve Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun Teklifi”dir (Doğru Yol Partisi TBMM Grup Başkanlığı, 12.06.2000 tarih ve 2/19-446 sayı). Benzer düzenlemeleri içeren bir başka yasa teklifi de İsmail Köse tarafından verilmiştir (MHP TBMM Grup Başkanlığı, 19.06.2000 tarih ve 2000/21/2/379-79 sayı).

Birinci sınıf mülki idare amirliği konusunda hazırlanan bu tasarılarından en dikkat çekici olanı, Bakanlık mensuplarınca hazırlanarak 08.08.2000 tarihli ve 1689 sayılı yazı ile Başbakanlık'a sunulan; “Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdare-si Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bu Kanunlara Bazı Maddelerin Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı”dır. Bu tasarı ile 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'na bir ek madde eklenerek (Ek Madde 2), birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılma koşulları düzenlenmiştir. Buna göre, birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılabilme için

“meslekte fiilen 15 yılını doldurmuş bulunma” koşulu getirilmiş; kıdem tek başına yeterli bir koşul sayılmamıştır. Aynı tasarıнын Ek Madde 3’ünde, birinci sınıfa ayrılmada kıdem koşulu dışında, belirli ölçütlere dayanan bir değerlendirme yapılacağı hükme bağlanmıştır. Değerlendirmede, sicil notları, mülkiye müfettişlerinin düzenlenmiş özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdimname ve tecziyeler, katıldığı lisansüstü eğitim programları, adayın bilimsel yayınları ve yabancı dil bilgisi belirleyici olacaktır. Bu ölçütlere göre meslekteki başarısına ilişkin puanı 85 veya üzerinde olanların birinci sınıfa yükseltilmesine karar verilmektedir. Mülkiye müfettişliği görevine atanmış olanların da Ek Madde 2’deki şartları taşımaları halinde puanlamaya tabi tutulmaksızın birinci sınıfa yükseltilebileceği belirtilmiştir.

Bu düzenlemedeki biçimiyle birinci sınıfa yükseltilecek mülki idare amirlerinin belirlenmesinde nesnelliğin sağlanması için değerlendirme ölçütleri genel olarak değil, açık ve ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır. Yine bu Tasarı’nın 5. Maddesi ile İl İdaresi Kanunu’nun 6. Maddesi değiştirilerek, vali atamalarında ikili bir yöntem getirilmiştir. Mevcut istisnai memurluk uygulaması ile meslek içinden vali atama konuları birlikte düzenlenmiştir. Meslekten atamalarda birinci sınıfa yükseltilmiş olma şartı aranacağı, hükme bağlanmıştır. Birinci sınıf mülki idare amirliği kurumu, sadece atama ve yükselmelerde yaşanan sorunlar için önerilmektedir. Tasarıнын 10. ve 11. maddelerinde birinci sınıf mülki idare amirlerinin, makam ve temsil tazminatı almaları hükme bağlanmıştır. Bu açıdan mülki idare amirliği statüsü, meslek üyelerinin gelir düzeyinde yaşamış oldukları ciddi gerilemeye de bir çözüm olarak düşünülmektedir.

2000 yılı KHK tasarısında birinci sınıf mülki idare amirliği kurumunun oluşturulma gerekçesi; iyi yetişmiş, başarılı mülki idare amirlerinin görevde yükselmelerinin de özel ilişkiler veya siyasi şartlar gibi öznel etkiler yerine, kişilik, bilgi, birikim, yetenek, meslek içi eğitim, inceleme-araştırma, performans, meslek içinde ilerleme gibi nesnel ölçülere bağlı olarak sağlanması olarak belirtilmiştir. Bu KHK tasarısının kabul edilmemesinden sonra 2002 yılında bu sefer, benzer hükümler içeren “Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması ve Bu Kanunlara Bazı Maddelerin Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı” adlı bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Hazırlanan kanun tasarısında, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’na eklenmesi öngörülen Ek Madde 2’deki “veya bu suçlar nedeniyle ön inceleme veya soruşturma altında bulunmamak” ibaresinin Devlet Personel Başkanlığı’nın isteği üzerine madde hükmünden çıkarıldığı görülmüştür. Kanun tasarısında ayrıca, önceki KHK tasarısında değerlendirme

ölçütleri içinde yer alan, “katıldığı lisansüstü eğitim programları, bilimsel yayınları ve yabancı dil bilgisi” ölçütleri de maddeden çıkarılmıştır. 2000 yılı KHK tasarısında olan ancak 2002 yılı kanun tasarısında olmayan bir başka düzenleme de birinci sınıfa ayrılan mülki idare amirlerine makam ve temsil tazminatı verilmesi konusudur. Bu maddeye, özellikle Maliye Bakanlığı itiraz etmiştir. Maliye Bakanlığı birinci sınıf mülki idare amirliği ile ilgili düzenlemelere genel olarak olumlu yaklaşmış; fakat bu konu ile ilgili herhangi bir mali düzenlemenin yapılmaması gerektiği belirtilmiştir. 2002 yılında hazırlanan kanun tasarısında bu maddeler tasarıdan çıkarılmıştır.

Gösterilen çabalara rağmen birinci sınıf mülki idare amirliği statüsünün oluşturulması için hazırlanan bu tasarılar bir türlü yasalasmamıştır. Bu tasarıların yasalasmamasının sebepleri arasında; mülki idare amirlerinin durumunun genel bir kamu personel reformu içerisinde değerlendirme eğiliminin ağır basmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Ayrıca tasarıların gündeme geldiği yıllarda koalisyon hükümetlerinin iş başında olması, o dönemde yaşanan ekonomik kriz ve mali disiplinin sağlanması konusunda alınan tedbirler, bünyesinde maaş artışı da içeren böylesi bir düzenlemenin yasalasmaına engel olmuş olabilir. Dolayısıyla birinci sınıf mülki idare amirliği statüsünün yasalasmaı ancak 2006 yılında mümkün olmuştur.

Uygulama: 5540 Sayılı Yasa ile Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin Düzenlenmesi

01.07.2006 tarihinde kabul edilen 5540 sayılı “*Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”, 05.07.2006 tarihli ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun’un incelenmesine geçmeden önce İçişleri Bakanlığı’na hazırlanan ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü’nün 30.04.2004 tarihli ve 2052 sayılı yazı ekinde TBMM’ne sunulan yasa tasarısının genel gerekçesinin incelenmesi, anılan Kanun’un amacını anlamak açısından yararlı olacaktır.

Yasa tasarısının genel gerekçesinde özetle, ülkemizde iç güvenliğin sağlanması, kamu düzeni ve genel ahlâkın korunması; mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi yetki ve görevinin mevzuat gereği İçişleri Bakanlığı’na verildiği belirtilmektedir. İçişleri Bakanlığı’na veril-

miş olan bütün bu önemli görevlerin; merkezi hükümet adına, Anayasa'da tanımlanmış olan ve "yetki genişliği" ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde vali ve kaymakamlar ve bunlara bağlı ve/veya sorumlu teşkilatlar eliyle yürütülmekte olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca söz konusu idari yapılanmanın, sadece 1982 Anayasası'na özgü olmayıp, Tanzimat'tan bu yana başarıyla uygulana gelen bir sistem olduğu; bu idari sistemin merkezinde de valiler ve kaymakamların yer aldığı hatırlatılmaktadır. Takiben, Türk Mülki İdare Sistemi'nde kaymakamlığın bir kariyer mesleği olduğu, mülkiye müfettişleri ve vali yardımcılarının da kaymakam kökenli oldukları göz önüne alındığında, Cumhuriyet tarihi boyunca vali atamalarının % 99'a yakın oranda, kariyerden gelenler kişiler arasından yapıldığı vurgulanmaktadır.

Çizilen bu çerçevede, hızla küreselleşen dünyamızda mülki idare amirlerinin de iyi yetişmiş, bilgili, yetenekli, temsil kabiliyeti yüksek, ufku geniş, dil bilen; kısacası üstün niteliklere sahip yöneticiler olarak yetiştirilmelerinin büyük önem arz ettiği açıktır. Çağdaş yönetim anlayışında, yukarıda sayılan niteliklere sahip yöneticilerin görevde yükselebilmeleri için, özel ilişkiler veya siyasi şartlar gibi öznel etkiler yerine; kişilik, bilgi birikimi, performans gibi nesnel ilkelere dayanan bir terfi sisteminin getirilmesinin, genel kabul gören bir yaklaşım olduğu görülmektedir.

Bu bağlamda, anılan tasarı ile toplumun güvenliğinden kalkınmasına kadar çok geniş bir alanda görev icra eden mülki idare amirlerinin yükselmelerinde, uygulanması kişilere ve şartlara göre değişmeyen; nesnel ölçütlere göre belirlenecek birinci sınıf mülki idare Amirliği sisteminin ihdas edildiği ilan edilmiştir. Yeni sistemin, meslek içinde rekabet ortamı oluşturarak, personel kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlayacağı ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği ve verimliliği de artıracığı düşünülmüştür. Ayrıca başarının ve etkinliğin ön planda tutulduğu bu sisteme göre atanan valilerin görev yaptığı yönetime olan vatandaş desteği ve inancının da pekişeceği beklenilmektedir.

Tasarıda, birinci sınıf mülki idare Amirliği sisteminin nesnel bir biçimde işlemesi için, ilk önce genel ilkelerin, daha sonra da puanlamada göz önüne alınacak değerlendirme ölçütlerinin sayıldığı; gerek genel şartların, gerekse başarı puanının tespit, yetki ve sorumluluğunun, geçmişi Bakanlık tarihi ile özdeşleşmiş olan Bakanlık Encümeni'ne verildiği görülmektedir. Ayrıca, tasarı ile getirilen sistemin ruhuna uygun olarak; valiliklere ve Bakanlık merkezindeki bazı görevlere atanmada birinci sınıfa ayrılma ve birinci sınıfa ayrıldıktan sonra birinci sınıfa ayrılma niteliğini kaybetmeme şartı getirildiği ve mülki idare amirlerinin ek gös-

tergeleri, mülki idare amirliği özel hizmet tazminatı ile makam tazminatının düzenlendiği, ifade edilmiştir.

Yukarıda özetlenen bu genel gerekçeden anlaşılacağı üzere, tasarıyla kurulmaya çalışılan sistemin özellikleri aşağıdaki gibidir: İlk olarak, çok geniş bir alanda görev yapan mülki idare amirlerinin yükselmelerinde, uygulanması kişilere ve genel geçer politikalara göre değişmeyen, nesnel ölçütlere göre belirlenecek birinci sınıf mülki idare amirliği sisteminin getirileceği ilan edilmektedir. İkinci olarak, bu sistemin, meslek içinde rekabet ortamı oluşturarak insan kaynakları kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlayacağı düşünülmektedir. Böylesi bir sistemin kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği ve verimliliği artıracığı; başarının ve etkinliğin ön planda tutulduğu bu yeni sisteme göre atanan valilerin görev yaptığı yönetime olan vatandaş desteği ve inancın da pekişeceği umulmaktadır.

Yasanın getirdiği temel düzenlemelere bakıldığında, bu kanunla esas olarak; 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'na maddeler eklenerek, "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" statüsünün düzenlendiği görülmektedir. Bu çerçevede, yasanın getirdiği temel değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

İlk olarak, yasada, mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanlardan aşağıdaki şartları taşıyanların, birinci sınıf mülkî idare amirliğine yükseltilmesi mümkün kılınmıştır:

* Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dâhil olmak üzere, fiilen on beş yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olmak;

* Sicil notları, mülkî idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, tecziye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunmak;

* Anayasa ile tanımlanmış olan Cumhuriyet'in temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı, affa uğramış olsa bile, hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülkî idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak;

* Mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak;

* Aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak;

Özetlemek gerekirse, meslekte fiilen 15 yılını doldurarak, birinci dereceye gelen, çeşitli ölçütlere göre yapılan değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunan, Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmamış, mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş, ayrıca aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olan mülki idare amirleri, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilebileceklerdir.

Genel anlamda olumlu olan bu düzenlemede tam anlamıyla netlik taşımayan bazı hususların da bulunduğu vurgulanmalıdır: Örneğin, mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen suçtan; 657 sayılı DMK'nun 48. Maddesi'nin birinci fıkrasının (A) bendinin (5) numaralı alt bendinde belirtilmiş olan suçlar anlaşılmalıdır (Yön. md: 3/m). Ayrıca fiili hizmet ve aylık derecesinden de neyin anlaşılması gerektiğinin açıklanması gerekir. Buna göre, birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılabilmek için mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında, değerlendirme yapılan yılın 30 Kasım tarihi itibarıyla on beş yıl fiilen çalışmış ve kazanılmış hak aylığının birinci derecesinde olunması şarttır (Yön. md: 5). Aylıksız izin hariç olmak üzere kullanılan izinler ile görevden uzaklaştırılan ve görevi ile ilgili olsun veya olmasın herhangi bir suçtan tutuklanan veya gözaltına alınanlardan, 657 sayılı Kanun 143. Maddesi'nde sayılan durumların gerçekleşmesi nedeniyle göreve döndürülenlerin görevden uzakta geçirdikleri süreler, fiili hizmet süresinden sayılacaktır (Yön. md: 6).

İkinci sırada, değerlendirme yöntemi konusu ele alınmalıdır: Birinci sınıf mülki idare amirlerinin değerlendirme yöntemi de anılan Kanunda düzenlenmiştir. Buna göre; birinci sınıf mülkî idare amirlerinin tespiti amacıyla yapılacak inceleme ve değerlendirmeler, *İçişleri Bakanlığı Encümeni*'nce her yıl *kasım ayında* yapılacaktır. Bu değerlendirmeler sonucunda başarılı olabilmek için yüz tam puan üzerinden en az yetmiş beş puan almak şartı getirilmiştir. Birinci sınıf mülkî idare amirliği statüsüne yükselmeye layık görülenlerin isimleri liste halinde Resmi Gazete'de yayımlanacaktır. İsimleri bu listede yer almayan ilgililer, kararın yayımı tarihinden itibaren otuz gün içerisinde, yazılı olarak başvurmak suretiyle durumlarının Bakanlık Encümeni tarafından bir defa daha görüşülmesini isteyebilecekleridir. Encümenin itiraz süresinin bitiminden itibaren altmış gün içerisinde karar vermesi gerekmektedir. Birinci sınıf mülkî idare amirliği statüsüne yükseltilmeyenler karar tarihinden itibaren iki yılda bir tekrar birinci sınıf incelemesine tâbi tutulacaklardır.

Bu noktada, Bakanlık Encümeni'ne verilen bu görevin detaylı bir şekilde incelenmesi yararlı olacaktır: 5540 sayılı Kanun ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 27. maddesine bir fıkra eklenerek, Bakanlık Encümeni'ne "*birinci sınıfa yükselecek mülki idare amirlerini değerlendirmek ve tespit etmek*" görevi verilmiştir. Değerlendirmeye ve encümen çalışmasına dair usul ve esaslar ile değerlendirme ölçütlerinin başarı puanındaki ağırlıklarının tespiti ve itiraza ilişkin hususların belirlenmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulunun 16.10.2006 tarihli ve 2006/11084 sayılı kararı ile yürürlüğe konulmuş olan "*Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik*", Resmi Gazete'nin 28.10.2006 tarihli ve 26330 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

Anılan Yönetmeliğe göre başarı puanı tespitinde; sicil notları, mülki idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli raporlar ve değerlendirme belgeleri, takdimnameler, ödüller, yabancı dil bilgisi ve cezalar dikkate alınacaktır (md: 7). Yönetmelikte bu ölçütlerin ağırlıkları (md: 8), hesaplama yöntem ve esasları (md: 9), başarı puanının hesaplanması (md: 10) da ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Değerlendirme ölçütlerinin ağırlıkları aşağıda Çizelge 1'de gösterilmiştir.

Çizelge 1: Değerlendirme Ölçütleri, Ağırlıkları ve Başarı Puanı

Değerlendirme Ölçütü	Ölçütlerin Ağırlıkları (Puan)	Açıklama (Puan)
Sicil Notları	60	100-90=60 89-76=55 75-60=40
Mülki İdare Amiri Değerlendirme Raporları	13	100-85=13 84-70=8 69-60=5
Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Özel Gizli Rapor ve/veya Değerlendirme Belgeleri	10	Olumlu=10
Takdirname	10	Bir takdirname=5 İki takdirname=8 Üç veya fazlası=2

Ödül	2	Bir ve fazlası=2
Yabancı Dil Puanı (KPDS)	5	80-100=5 70-79=3 60-69=2
Toplam	100	100
Uyarma ve Kınama Cezaları	Yukarıdaki puanlardan alınan cezanın sayısına göre (-4 ile -12 arasında) indirim yapılır.	Bir uyarma=-4 İki uyarma=-6 Üç veya daha fazla uyarma=-8 Bir kınama=-8 İki kınama=-10 Üç veya daha fazla kınama=-12
BAŞARI TABAN PUANI	ENAZ 75 PUAN OLMASI GEREKİR	

Yukarıda gösterilen değerlendirme ölçütlerine göre hesaplanan puanların toplamından varsa disiplin cezasına ilişkin eksi puanlar düşülerek “başarı puanı” bulunmaktadır. Bulunan başarı puanının 75 puan veya daha fazla olması halinde hakkında değerlendirme yapılan mülki idare amiri, “meslekte başarılı olma” şartını elde etmiş olmaktadır (Yön. md: 10).

Bu kanunun getirdiği bir diğer önemli yenilik, bazı üst düzey görevlere atama yapılması için birinci sınıfa yükselmiş mülki idare amiri olma şartının getirilmiş olmasıdır. Kanuna göre; İçişleri Bakanlığı müsteşar yardımcıları, genel müdürler, kurul başkanları, birinci hukuk müşaviri, birinci sınıfa yükselmiş ve sonrasında birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülki idare amirleri arasından atanacaklardır.

Yukarıda belirtilen makamlara ek olarak, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından *vali olarak atanacaklar için de birinci sınıfa ayrılma şartı* getirilmiştir. Bu amaçla, 5540 sayılı Kanun ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. Maddesi’ne; *Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.*” fıkrası eklenerek, mülki idare amirliği hizmetleri açısından vali olarak atanma birinci sınıfa ayrılma şartına bağlanmıştır.

Kanun, mülki idare amirlerine yeni bazı mali kazanımlar da sağlamıştır. Kanun ile 1700 sayılı Kanun’a bir madde eklenerek; İçişleri Bakanlığı merkez ve

taşra teşkilâtında mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan personele, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılabilmesi sağlanmıştır. Bu ek ödemenin oranı ile esas ve usulleri; personelin görev mahalli, çalışma şartları, unvanı, görevi, aylık derecesi gibi ölçütler dikkate alınarak Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanı tarafından belirlenecektir. Bu düzenleme ile mülki idare amirlerinin maaşlarında dikkate değer bir artış sağlanmıştır.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, 5540 sayılı Kanun ile artık bazı nitelikleri taşıyan mülki idare amirlerinin, meslekte birinci sınıfa ayrılmaları sağlanmıştır. Ayrıca valilik dâhil İçişleri Bakanlığı'nda bazı üst düzey görevlere yapılacak atamalarda birinci sınıfa ayrılmış olma şartı getirilmiştir.

Ayrıntılı açıklamaları özetleyip görsel hâle getirmek amacıyla, 5540 sayılı Kanun'la getirilen yenilikler ile Kanunun yürürlüğe girmesinden önceki durum aşağıda Çizelge 2'de gösterilmiştir.

Çizelge 2: 5540 Sayılı Kanun'un Getirdiği Yenilikler

KONULAR	1. SINIF MİA YASASI ÖNCESİ	1. SINIF MİA YASASI SONRASI
Statü	Bütün mülki idare amirleri aynı statüde yer alıyor.	Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanlardan gerekli şartları taşıyanların, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmesine karar veriliyor. Mülki idare amirleri arasında "birinci sınıfa ayrılmış" olanlar ile "birinci sınıfa ayrılamamış" olanlar ayrımı söz konusu.
Değerlendirme	Mülki idare amirleri sadece sicilleri ile değerlendirilerek kademe ilerlemesi ve derece terfilerini alıyorlar.	Mülki idare amirleri aldıkları başarı puanı ile değerlendirilerek, normal terfilerinin dışında ayrıca birinci sınıf mülki idare amirliğine terfi edebiliyorlar. Başarı puanının tespitinde; sicil notlarının yanında mülki idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli raporlar ve değerlendirme belgeleri, takdimnameler, ödüller, yabancı dil bilgisi ve cezalar dikkate alınıyor.

		Yapılan hesaplamada 75 ve daha üzeri başarı puanı alan meslekte başarılı bulunarak birinci sınıfa ayrılıyor.
Üst Görevlere Atanma	Durumları uygun bütün mülki idare amirleri Bakanlık müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, kurul başkanlığı ve birinci hukuk müşaviri kadrolarına atanabiliyor.	Bakanlık müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, kurul başkanlığı ve birinci hukuk müşaviri kadrolarına, birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülkî idare amirleri arasından atama yapılıyor.
Valiliğe Atanma	Valilik istisnai memuriyet, valilik kadrolarına hizmet yılı gibi herhangi bir sınırlama olmadan çoğunlukla mülki idare amirleri arasından atama yapılıyor. Diğer kişilerden de valilik kadrolarına atama yapılabilir.	Valilik hala istisnai memuriyet, ancak mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklar için birinci sınıfa ayrılma şartı getirilmiş. Diğer kişilerden yapılacak atamalar için herhangi bir sınırlama bulunmuyor.
Mali Haklar	Mülki idare amirleri bazı istisnalar hariç normal maaşları dışında ek ödeme alamıyorlar.	İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan personele, en yüksek Devlet memuru aylığının % 200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılıyor.

Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Statüsünün Uygulanmasına İlişkin Veriler

5540 sayılı Kanun'la getirilen birinci sınıf mülki idare amirliği statüsünün ilk uygulaması 2006 yılının Kasım ayında yapılarak, İçişleri Bakanlığı Encümeni'nin 23.11.2006 tarih ve 1 sayılı kararı ile 809 mülki idare amiri 05.07.2006 tarihinden, iki mülki idare amiri de 27.11.2006 tarihinden geçerli olmak üzere birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmiştir.² Ayrıca 163 vali yasa gereği otomatik olarak birinci sınıfa terfi ettirilmiştir. Dolayısıyla yasanın ilk dönem uygulamasında toplam 974 mülki idare amiri (809+2+163) birinci sınıfa yükseltilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nden alınan sözlü bilgilere göre birinci sınıf mülki idare amirliği ile ilgili uygulamanın özeti aşağıda Çizelge 3'de sunulmuştur:

² Bakanlık Encümeni'nce alınan bu karar Resmi Gazete'nin, 29 Kasım 2006 tarihli ve 26361 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

Çizelge 3: Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği (MİA) Uygulaması Verileri

BİRİNCİ SINIF MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ UYGULAMA VERİLERİ			
YILLAR	İNCELEMeye ALINAN MİA SAYISI	BİRİNCİ SINIFA YÜKSELTİLEN MİA SAYISI	BİRİNCİ SINIFA YÜKSELTİLMİYEN MİA SAYISI
2006	993	974*	19
2007	117	107	10
2008	26	15	11
2009	120	116	4
2010	10	2	8
2011	5 (İncelemeye alınacak)
Yargı Kararıyla Yükseltelen			
GENEL TOPLAM	1266	1219	52
Emekli Olan, Vefat Eden, Başka Kuruma Geçen Vs.	223		
HALEN 1. SINIF OLAN MİA SAYISI	1043		
1. SINIFA YÜKSELTİLMİYEN MİA SAYISI	12		

*809+2+163

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşme (6 Haziran 2011).

Yukarıdaki çizelgeden de anlaşılacağı üzere, uygulamanın başladığı 2006 yılından itibaren toplam (1266) mülki idare amirinin birinci sınıf incelemesine alındığı; bunlardan (1219)'unun birinci sınıfa yükseltildiği; (52) kişinin durumunun ise birinci sınıfa yükseltilmesine uygun bulunmadığı görülmektedir. Çeşitli nedenlerle dönem içerisinde sistemden ayrılan (223) mülki idare amiri olduğu dikkate alındığında 06.06.2011 tarihi itibarıyla birinci sınıf olan mülki idare amiri sayısının (1043) olduğu anlaşılmaktadır. Halen incelemeye alınıp da birinci sınıfa yükseltilmeyen (12) mülki idare amiri bulunmaktadır. Bu durumda birinci sınıf incelemesine alınanların çok büyük oranda (yaklaşık % 97) birinci sınıfa ayrıldıkları sonucuna varılmıştır.

Meslek Mensuplarının Düzenlemeye İlişkin Değerlendirmeleri

Birinci sınıf mülki idare amirliği konusu, sınırlı sayıda da olsa, kimi meslek mensupları tarafından da tartışılmıştır. Örneğin Vali Sarı'ya göre (2003: 2); birinci sınıf mülki idare amirliğinin temel amacı, meslekten valiliğe atanma ve yükselmenin nesnel kurallara bağlanması, meslek mensuplarının en az 15 yıl meslekte başarılı olmaları, alınan sicil ve takdirnameler sonucunda, Bakanlık Encümeni'nce birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmelerinin sağlanmasıdır. Bu yeni düzenle başarı ve liyakatin tamamen nesnel ölçütlere göre ödüllendirilmesidir. Yazara göre, bu durum, siyaset ve siyasetçinin yetkisinin kısıtlanması değildir. Siyasetçiye başarılı mülki idare amirlerinin bulunduğu bir havuz sunulmaktadır. Bu havuzdan vali olarak çıkacak her kişinin yetenekli ve vizyon sahibi olduğu bir gerçektir. Herkesin vali olabilmesi mümkün değildir. İl sayısının sınırlı oluşu bu durumu imkânsız kılmaktadır. Ancak vali olamayanların ve birinci sınıf mülki idare amiri olanların sosyal statüleri gereği normal bir yaşam standardının gerektirdiği ücreti almaları da normaldir. Kalite mutlaka ödüllendirilmeli ve değerlendirilmelidir. Birinci sınıf mülki idare amirliği, Hükümeti ve Devleti temsil eden mülki idare amirlerinin meslekte yükselbilmelerinin kişisel ve siyasi şartlara bağlı olmadığı, nesnel kurallara bağlanması esasının, hem kalitenin hem de maddi ve manevi olarak ödüllendirmenin gerçek adı olacaktır. Sonuç olarak, Sarı'ya göre (2003: 2), il ve ilçeyi güçlü kılmamanın yolu buraları yönetenleri güçlü kılmaktan geçmektedir.

Günay (2006: 37-38) ise, birinci sınıf mülki idare amirliği sistemini sadece mülki idare amirlerine zam olarak algılamının, hem bir eksiklik, hem de önemli hedefleri olan sistemin kendisine haksızlık olacağını savunmaktadır. Artık valilik olmasa da o yolda önemli bir basamak olarak sayılabilecek birinci sınıf mülki idare amirliği konumuna gelmek için meslek mensupları çalışmaya ve başarıya teşvik edilmiş olacaktır. Bu da taşrada kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması, dolayısıyla insanlarımızı daha iyi hizmet vermek sonucunu doğuracaktır. İyi bir seçimle göreve alınan mülki idare amirleri arasından yine özellikleri ve başarıları nedeniyle 1. sınıf mülki idare amirliğine seçilenler, vali atamalarını yapacak olanlar için de uygun bir seçenek yelpazesi olarak sunulacaktır. Böylece valiler her biri bilgi ve deneyim birikimine sahip, yeterliğini ve yeteneğini kanıtlanmış 1. sınıf mülki idare amirleri arasından seçilerek atanacaktır.

Meslek mensuplarının başlangıçta genel olarak düzenlemeye olumlu yaklaştıkları görülmektedir. Ancak uygulama başladıktan sonra olumlu değerlendirmelerin yerini olumsuz değerlendirmeler almaya başlamıştır. Örneğin Emekli Vali

Ahmet Özer; birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesini meslekten emekli olanlar açısından eleştirmiştir. Özer'e göre 5540 sayılı Yasa'ya göre getirilen mali haklardan sadece görevde olan mülki idare amirleri yararlanmaktadır. 5 Temmuz 2006 tarihinden önce emekliye ayrılan mülki idare amirleri, anılan yasanın dışında tutulmuşlardır. Halen bu haksız durum devam etmektedir. Hukuk oluşturulurken hak gasp edilmiştir. Anayasaya ve insan haklarına aykırı düşen bu adaletsizliğin giderilmesi gerekmektedir (Özer, 2007: 18).

Başa (2007b: 24) ise; getirilen sistemin işleminin, uygulayıcıların işlem ve eylemleri ile deneneceğini belirtmiştir. Yazara göre, eğer sırf sağlanan mali haklardan yararlandırılmak için “herkesin otomatik olarak birinci sınıfa ayrılması” gibi bir uygulamaya sapılırsa, sırf birinci sınıfa ayrılabilsin diye bazı meslek mensuplarına hak etmedikleri halde yüksek sicil ve bol takdirname verilirse, birinci sınıfa ayrılma sıradan bir işlem haline dönüştürülürse, kısaca sistem yozlaştırılırsa, uygulamadan beklenen yarar sağlanamayacaktır. Bu uygulama sonucunda anılan yasa da, reform değil “ek ödeme yasası” olmaktan öteye geçemeyecektir. Sonuçta da yapılan bu olumlu düzenlemeler mülki idare amirliği mesleğinin statüsünde görülen geriye gidişi durduramayacaktır.. Bu nedenlerden dolayı, Yasa'nın uygulanmasında en başta değerlendirici konumunda olan mülki idare amirlerine büyük sorumluluk düşmektedir

Yukarıda anılan görüşlere ek olarak, incelenen yasa ile ilgili olarak birinci sınıfa ayrılmış bazı mülki idare amirleriyle görüşmeler yapılmıştır.³ Görüşülen birinci sınıf mülki idare amirleri özetle; çıkarılan birinci sınıf mülk idare yasasının uygulamada beklenen yararları sağlamadığını, genel olarak başlangıçta öngörülen amaçlara ulaşamadığını; getirilen düzenlemeyle vali atamalarındaki yöntem sorununun çözülemediği belirtmişlerdir. Oluşturulan birinci sınıf mülki idare amirleri havuzunun oldukça geniş olduğunu, “havuzun adeta göle, hatta denize dönüştüğünü”, durumları birinci sınıfa yükselmeye elvermeyen bazı meslek mensuplarına takdimnameler verilerek puanlarının yükseltildiğini, bu haliyle yasadan beklenen yararın sağlanmadığını vurgulamışlardır. Ayrıca yasanın gerekçesinde belirtilen amaçların hiçbir durumda gerçekleşmediğini, hatta mülki idare amirleri aleyhine sınırlamalar getirildiğini, örneğin mülki idare amirleri için 15 yıl görev yapma ve birinci sınıfa ayrılma şartı getirilirken, diğer meslek mensuplarından yapılan atamalar için herhangi bir sınırlama getirilmediğini, nitekim yasa çıktıktan sonra bir süre mülki idare amirleri dışından valiliklere atama yapılmazken, son dönemde çıkarılan vali atama kararlarıyla polis müdürlerinin tekrar vali olarak atanmaya başladığını savunmuşlardır. Bakanlık dışı bir teşkilatta bir süre görev yap-

³ Bu kapsamda 10.01.2010 tarihinde farklı statülerde beş mülki idare amiriyle görüşme yapılmıştır.

manın vali atamalarında ana ölçüt durumuna geldiğini, yasanın tek yararlı yanının mülki idare amirlerinin maaşlarında yapılan iyileştirme olduğunu, ancak adli teşkilat mensupların maaş düzeyinin hala yakalanamadığı, sonuçta da mülki idaredeki statü kaybının halen daha devam ettiğini belirtmişlerdir.

Yukarıdaki değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Yasası, bazıları için mülki idaredeki kan kaybını durduracak bir “reform yasaı”, bazıları için ise yetkileri ve statüleri her geçen gün azaltılan mülki idare amirlerine bir “sus payı”dır. Nitekim yasa çıktıktan ve belli bir ekonomik rahatlama sağlandıktan sonra mülki idare amirlerinin son dönemde “mülki sistemde meydana gelen aşındırmalara” karşı eleştirilerinin azalacağı düşünülebilir. Ancak mülki idare amirlerinin yıllarca parasal sorunlarını diğer meslek mensupları gibi kamuoyunda tartışmadıkları, mülki idare amirliği mesleğinin para için yapılacak bir meslek olmadığını bilincinde oldukları düşünüldüğünde, mülki idare amirlerinin asıl sorununun ve endişe ettikleri konunun, aldıkları maaştan çok, mülki idare sisteminin zayıflatılması ve böylece ülkenin tekçi yapısının bozulması tehlikesi olduğu söylenebilir (Baş, 2007b: 24).

Değerlendirme

Yasanın dört yıllık uygulamasına ilişkin bilgiler de dikkate alınarak birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasının bir değerlendirilmesi yapıldığında bazı olumlu ve olumsuz tespitler yapmak olasıdır:

İlk olarak, getirilen yeni sistemin mülki idare amirliği mesleğine önemli bazı katkılar sağladığı belirtilmelidir. Bu katkılardan en önemlisi, vali olmak veya İçişleri Bakanlığı’nda bazı üst düzey görevlere atanmak için getirilen (15) yıllık fiili hizmet koşuludur. Bundan böyle henüz daha mesleğin başında olan bazı mülki idare amirlerinin vali olma sevdasına kapılmalarının ve sistemi bu yönde zorlamalarının yolu kapanmıştır. Artık meslekte belirli bir olgunluğa ulaşmayan hiçbir mülki idare amiri valilik peşinde koşamayacaktır. Ayrıca hükümetlerin vali olarak atayabileceği mülki idare amirlerinin sayısı nispeten sınırlandırılmış ve bu konuda çok geniş de olsa bir “vali aday havuzu” oluşturulmuştur. Hükümetler, vali atamak istediği mülki idare amirlerini birinci sınıfa ayrılanlar arasından seçmek durumunda kalacaktır. Böylece vali ataması konusunda siyasi otoritenin tamamen sınırsız hareket etmesinin bir nebze de olsa önüne geçilmiş olunacaktır (Baş, 2007b: 25).

İkinci olarak yasa, meslek mensuplarının uygulamada eskiye göre biraz daha dikkatli ve gayretli olmalarını da sağlayacaktır. Sağladığı maddi olanaklar göz önüne alındığında, hiçbir mülki idare amiri birinci sınıfa ayrılamama gibi bir durumla karşı karşıya kalmak istemeyecektir. Birinci sınıfa ayrılmayı arzulayan meslek mensupları bundan böyle, sicil notlarına, valiler tarafından düzenlenen mülki idare amiri değerlendirme raporlarına, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgelerine daha fazla dikkat edeceklerdir. Ayrıca ödül ve takdirname sayılarını çoğaltmaya, yabancı dil bilgisi düzeylerini arttırmaya çalışacaklar; disiplin soruşturmasına uğramaktan, disiplin cezası almaktan özellikle kaçınacaklar; “meslekte başarılı bulunmak” için daha fazla özen göstereceklerdir. Aksi halde birinci sınıfa ayrılamayacaklar; bu durumda da başta yükselme ve maaş açılarından olmak üzere, diğer meslek mensuplarından daha geri bir konuma düşeceklerdir (Başa, 2007b: 24).

Üçüncü olarak, yasa ile mülki idare amirlerine sağlanan bazı ek parasal olanaklara değinmek gerekir. Mülki idare amirlerinin maaş ve sosyal hakları açısından yıllardan beri korunmaya çalışılan adliye-askeriye-mülkiye dengesi son yıllarda mülki idare aleyhine bozulmuştur. Bu Yasa en azından bu dengenin tekrar sağlanmasına önemli bir katkı yapmıştır. Yargı mensuplarına benzer bir ayrımın (birinci sınıfa ayrılmış olanlar ve olmayanlar) mülki idare için de yapılmış olması, ileride yapılacak bir takım mali düzenlemelerde mülki idareye avantaj sağlayacak gibi görünmektedir. Ancak getirilen ek maaş olanaklarına rağmen mülki idare amirleri ile diğer benzer meslek grupları arasındaki farkın tam anlamıyla kapandığını söylemek zordur (Başa, 2007b: 24).

Yukarıda sayılan olumlu değişiklikler yanında incelenen yasanın doğurduğu olumsuz sonuçlar da tartışmaya açılmalıdır: İlk olarak, birinci sınıf mülki idare amirliğine ilişkin düzenleme, vali olabilmek açısından sadece mülki idare amirlerini sınırlanmış, valiliğe atanacak diğer meslek mensupları için bir sınırlama öngörmemiştir. Daha doğrusu (15) yılını doldurmamış olan başka meslek mensuplarının vali olarak atanmalarında, istisnai memuriyet uygulamasının gereği olarak bir engel görülmemektedir. Bu durum uygulamada adaletsizlik yaratmıştır. Mülki idare amirleri dışındaki diğer meslek mensupları istisnai memuriyet statüsünden yararlanarak hiçbir sınırlamaya tabi olmadan vali olabilmektedirler. Örneğin mülki idare amirinin aksine meslekte (15) yılını doldurmamış bir polis müdürü veya birinci sınıfa ayrılmadan başka bir kurumda görev yapan mülki idare amiri kökenli bir kişi, yasanın öngördüğü sınırlamalara takılmadan vali olarak atanabilecektir. Bu adaletsiz durumun düzeltilmesi için valiliğin istisnai memuriyet statüsü tekrar sorgulanmalı, valiler için istisnai memuriyet uygulamasına son verilmeli, bütün

valiler birinci sınıf mülki idare amirleri arasından atanmalıdır. Bu yapılamıyorsa, en azından birinci sınıf yasasıyla mülki idare amirleri için getirilen sınırlandırmaların vali olarak atanacak diğer kişiler için de getirilmesinin gerekli ve zorunlu olduğu değerlendirilmektedir (Başa, 2007b: 19-20).

İkinci bir eleştiri olarak, birinci sınıf mülki idare amirliği statüsü ile ilgili farklı bir değerlendirme de Keskin'den gelmiştir: Keskin (2009: 501-502); resmin bütünü içindeki anlamıyla değerlendirilmediğinde, anılan Yasanın mülki idare amirliği statüsüne ilişkin olağan ve teknik bir düzenleme olarak görülebileceğini; ancak il genel idaresi ile il özel idaresi köklü bir reforma konu olurken, valilerin statüsüne ilişkin bir değişikliğin her zamankinden daha fazla önemsenmesi gerektiğini; bu düzenlemenin arkasında yatan politik özün, genel gerekçe metninde gizli olduğunu; gerekçe metninin valilik ve kaymakamlık kurumunun tanımını değiştirerek mülki idare sistemini adeta İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatına dönüştürdüğünü belirtmiştir. Başka bir ifadeyle, gerekçede valilik ve kaymakamlık kurumunun İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak, vali ve kaymakamın ise yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde İçişleri Bakanlığı'na verilmiş görevleri, kendilerine bağlı teşkilatlar eliyle merkezi hükümet adına yürüten kamu görevlileri olarak tanımlandığını; valinin devletin ve tek tek bakanların temsilcisi olma özelliğine yer verilmediğini, yalnızca merkezi hükümetin temsilcisi olma statüsünün vurgulandığını; hükümetin temsilcisi olarak vali ve kaymakamın görev ve yetkilerinin ise yalnızca İçişleri Bakanlığının faaliyet alanı ile sınırlandırıldığını vurgulamıştır. Keskin, bu düzenlemenin, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun fiilen ortadan kaldırılması anlamına geldiğini; ayrıca mülki idare sisteminin performans ve rekabet ilkeleri temelinde çalışmasının önünün açıldığını; bu yapılırken de, diğer neo-liberal reformlara da kaynaklık eden "Hızla küreselleşen dünyanın ve çağdaş yönetim anlayışının gereklerine" dayanıldığını savunmaktadır.

Sonuç

Taşıdığı olumsuzluklara rağmen birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesiyle, mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklar için bir ölçüde de olsa bazı ölçütler getirildiği, siyasi iktidarların bu konudaki sınırsız takdir yetkisi ile kariyer ve liyakat sistemi arasında bir miktar denge sağlandığı söylenebilir. Yeni yasa hiç olmazsa mülki idare amirleri açısından bir standart getirmektedir. En azından valiliğe ilk defa atanacakların yaşına ilişkin tartışmalar son bulmuştur. Ancak bu düzenlemenin de vali atamaları ile valilerin görevden alınmaları ile ilgili tartışmaları tamamen bitirmesi ve uygulamada yaşanan sıkıntıların önüne geçebilmesi

olası görülmemektedir. Çünkü yelpaze çok geniştir ve meslek mensuplarının sayısı ile vali kadroları arasındaki açıklık oldukça büyüktür (Başa, 2007b: 21).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile temelleri atılan ve günümüze kadar başarıyla uygulanan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin ana unsuru olan kaymakamlık mesleğinin kaldırılmasını hiçbir siyasal iktidar düşünmemiş, genellikle mülki idare mesleğinin korunup güçlendirilmesi önerilmiştir. Ancak ne yazık ki ülkemizde profesyonel yönetici yetiştiren bu meslek grubundan, sistemdeki bozukluklardan dolayı yeterince yararlanılamamaktadır. Karasu'nun da belirttiği gibi; mülki idare amirleri birer teknokrat ya da sadece siyasal uygulayıcı değildir; taşrada en üst düzeydeki karar verici aktör durumundadır. Bu nedenle mülki idare amirleri devlet örgütlenmesini ve devlet içindeki ilişkiler bütünü, diğer bir deyişle hükümet etme sürecini çok iyi bilen çok yönlü liderler olmak durumundadırlar. İyi örgütlenmiş bir büro ve nitelikli personelin yer aldığı, meslek olmanın ön koşulu olarak atama ve yükselmelerde nesnel ölçütlerin geçerli olduğu, maddi ve manevi olarak mesleki doyumun sağlandığı bir mülki idare amirliği mesleği, tarihten miras aldığı ve yıllarca geliştirdiği taşra yöneticiliği misyonunu, belki de bu konuda hiçbir meslek grubunun sahip olmadığı deneyimle birlikte etkili ve verimli bir sistemde geleceğe taşıyabilecektir (Karasu, 2002b: 211-212).

Bu misyonun geleceğe taşınabilmesi ve mülki idare amirlerinin statü kaybının önüne geçilebilmesi için atılması gereken birçok adım bulunmaktadır. En başta Mülki İdare Şurası önerilerinin gereği yerine getirilerek 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun tekrar ele alınması ve yeniden taşra idaresini düzenleyen temel bir kanun haline gelmesi sağlanmalıdır. Ancak İl İdaresi Kanunu, Anayasa hükmü getirmemektedir. Yeni bir İl İdaresi Kanunu çıkarılsa bile, diğer bakanlıklar her zaman kendi teşkilat yasalarıyla il sistemini bozucu hükümler getirebilirler. Bundan dolayı İl İdaresi Kanunu'nun yenilenmesi gerekli olmakla birlikte asıl yapılması gereken mülki idare sisteminin anayasa ile güvence altına alınmasıdır. Bugünkü Anayasamızda mülki yönetime ilişkin koruyucu hüküm bulunmaması İl İdaresi Kanunu ve genel olarak il sistemindeki aşınmanın temel nedenlerinden biri sayılabilir. Bundan dolayı yönetim sistemimizin esinlendiği Fransa'nın Anayasası'nda bulunan hükme benzer bir düzenlemenin Anayasa'ya konulması gerekmektedir. Mülki idareye anayasal güvence getirilmesi aslında tekçi devlet yapısının da güvence altına alınması olacaktır. Çünkü ülkemiz açısından mülki yönetim taşrada tekçi devletin en önemli yönetsel ve siyasi yürütme aracıdır.

Mülki idarenin sorunlarının çözümlenmesi açısından birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi belirtilen eksikliklerine rağmen iyi bir başlangıçtır,

ancak bu konuda atılması gereken daha birçok adım vardır. Mülki idare yazınında mülki idare sisteminin ve mülki idare amirliği mesleğinin güçlendirilmesi konusunda öne çıkan birçok öneri bulunmaktadır: Bu öneriler arasında; mülki idare amirleri ile ilgili özel bir personel kanunu çıkarılması; mülki idare amirlerinin Başbakanlık'a bağlanması; Mülki İdare Akademisi kurulması; kaymakam yardımcılığı kadrolarının oluşturulması; merkez ilçe, büyük ilçe kaymakamlıkları kurulması; vali yardımcıları ve hukuk müşavirlerinin statülerinin güçlendirilmesi; valilik ve özellikle kaymakamlık karargâhlarının güçlendirilmesi; kaymakam adayları alımında daha seçici davranılması; kaymakam adaylarının yetiştirilmesi sürecinin mesleki bütünleşmeyi sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi; il ve ilçe sınıflandırmalarının düzeltilmesi, mülki idare birimlerinin yeniden düzenlenmesi öne çıkmaktadır. Yukarıda sıralanan öneriler üzerinde daha fazla durulması ve özellikle artık çok gerekli hâle gelen mülki idare birimlerinin yeniden düzenlenmesi, mülki idare akademisi kurulması, valilik ve özellikle kaymakamlık karargâhlarının güçlendirilmesi, vali yardımcıları ve hukuk müşavirlerinin statülerinin güçlendirilmesi gibi önerilerin vakit geçirilmeden hayata geçirilmeleri gerekir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A. Argun (2004), Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 4, s. 11-30.

Başa, Şafak (2007a), “Meslekte Önemli Bir Aşama: Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, , Cilt 21, Sayı 124, Eylül-Ekim, s. 21-25.

Başa, Şafak (2007b), “Vali Atamalarında Yöntem Sorunu”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, , Cilt 21, Sayı 125, Kasım-Aralık, s. 18-23.

Başa, Şafak (2008), “İl İdaresi Kanunu Ne Durumda?”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 127, Mart-Nisan, s. 39-44.

Bozkurt, Ömer-Ergun, Turgay-Sezen, Seriyeye (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara.

Ergun, Turgay (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara, TODAİE Yayınları.

İçişleri Bakanlığı (2002), *Mülki İdare Şurası*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.

Günay, Ö. Faruk (2006), “1.Sınıf Mülki İdare Amirliği Sistemini Doğru Anlamak”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 117, Temmuz-Ağustos, s. 35-38.

Güler, Birgül Ayman (2005), “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara, s. 161-201.

Karasu, Koray (2002a), “Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Sayısal Görünümü”, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (ed.), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara, s. 35-42.

Karasu, Koray (2002b), “Mülki İdare Amirliği Mesleği”, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (ed.) Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara, s. 113-212.

Keskin, Nuray Ertürk (2009), *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Kırmızı, Abdülhamit (2007), *Abdülhamid'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908*, Klasik Yayınları, İstanbul.

Orhan, Gökhan (2007), “Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinler Arası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar”, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 287-304.

Özgürel, Erol (2005), *Vali ve Kaymakamların Başkanlık Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile Katılan Üyeler*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.

Özer, Ahmet (2007), “Mülki İdareye Bir Bakış, Gelişmeler Sorunlar”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 21, Sayı 121, Mart-Nisan, s. 17-18.

Polatoğlu, Aykut (2001), *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, METU Press, Ankara.

Sarı, Abdülkadir (2003), “1.Sınıf Mülki İdare Amirliği”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 98, Mayıs-Haziran, s. 2.

Şardan, Tolga ve Özdemir Mücahit (1999), “Emniyeti Köpürten Vali”, *Milliyet*, 25 Eylül 1999.

Tosun, Mustafa (1970), *Türkiye'de Valilik Sistemi*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Yazıcıoğlu, Recep (1995), *Bu Sistem Değişmeli*, Birey Yayıncılık, İstanbul, Üçüncü Baskı.

Yazıcıoğlu, Recep (1999), *Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sisteme Sil Baştan*, Yazıcı Basım Yayıncılık, İzmir, Birinci Baskı.