

UYGULAMADA İSTANBUL'UN MÜLKİ İDARE SORUNLARI VE İHTİYAÇLARI

M. Vedat OKAY
İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü

GİRİŞ

İstanbul'daki mülki idarenin Türk Kamu Yönetiminin en önemli kesimlerinden biri olduğu şüphesizdir. Bu önem merkeze ne kadar intikal etmiştir veya merkezi değerlendirmede ne etki yapmıştır? Önce bu hususun araştırılmasının yararlı olduğu düşünülmelidir.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda, ülkede genel idarenin durumu aşağıdaki biçimde açıklanmaktadır:

“Türk İdaresi, birçok yönlerden, bugünün ihtiyaç ve koşullarına cevap vermekten uzak bulunmaktadır. Bir kez, idaremiz, genellikle, önceden belirlenen amaçları, tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak geliştirmeye çalışmak yerine; kurulu düzeni, sadece yerleşmiş biçimsel usüllere uymak suretiyle sürdürmek eğilimindedir. Karar mekanizması, ihtiyaç ve koşulların gerektirdiği biçimde geliştirilmediği için hizmetlerin görülmesinde tıkanıklıklar ve gecikmeler olmaktadır. İdari planlama fikrinin yeterince anlaşılmamış ve benimsenmemiş olması, yönetimin tüm fonksiyonları üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Kaynakların kullanılması, çoğu zaman belirli amaç ve planlara uygun olarak düzenlenmediği için, yetersizdir ve israfa yol açmaktadır. Örgüt planlaması fikrinin yaygın bir uygulama alanı bulmamış olması, çeşitli örgüt bozukluklarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Hizmetlerin yürütülüşünü her kademedede izlemek suretiyle, uygulamaların planlara uygunluğunu sağlayacak düzeltici tedbirlerin alınmasını amaç edinmesi gereken gözetim ve denetim mekanizmaları, gereği gibi işletilmemektedir. Amaçların açıkça be-

lirlenmemiş olması ve planlama mekanizmasının iyi işlenememesi nedeniyle, kuruluşlar içinde ve kuruluşlar arasında etkin bir koordinasyon sağlanamamaktadır. Haberleşme düzeninin yetersiz oluşu, tüm yönelim fonksiyonlarını olumsuz biçimde etkilemektedir.”

Yukarıda çıkarılan değerlendirme ışığında İstanbul'daki yönetim için ne söylenebilir?

İstanbul'daki yönetim “bugünün ihtiyaç ve koşullarına” cevap vermek” bilinç ve uğraşısı içindedir, denilebilir. Uğraşılar, planlı kalkınma düşüncesi içinde, tutuculuktan uzak kalmıya karar mekanizmasını olumsuz koşullara karşın işletmeye, idari planlama fikrinden hareketle tüm fonksiyonları seferber etmeye, kaynakları zorlamıya, örgüt planlaması fikri üzerinde durmaya, hizmetlerin işlenmesini her kademedede izliyen ve deneten bir mekanizma kurmaya ve kuruluşlar arası koordinasyonu ve haberleşmeyi kanalize etmeye yöneliktir ve sürüp gitmektedir.

27 Eylül 1980 günü Millî Güvenlik Konseyinde okunan Hükümet programında soruna daha genelinde bakılmaktadır.

Olgu, “Aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumluluklarının dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıklarıyla malül olan, son yıllarda buna bir de anarşik olaylar eklenince, toplumun güven ve huzurunu sağlamakta yetersiz kalmış ve durumu ile Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelliyen en önemli faktör haline gelmiş bulunan Türk Kamu Yönetimi” biçiminde nitelendirilmektedir.

İlk bakışta, soruna tamamen merkez gözü ile yaklaşılmalı istendiği, kamu idaresi içinde mülki idare sorunlarının fazla önemli olmadığı gibi bir izlenim edinmekle birlikte, daha iyimser bir görüşle bu hasta durumun iyileştirilmesi amacıyla mülkiye amirinin hergün sayısız mücadeleler vermekte olduğunun kabullenildiği belli olmaktadır.

KAVRAMLAR

Anayasamız, 115 nci maddesinin birinci fıkrasındaki “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi

şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” hükmü ile “mülki idare” bölümlerini öngörmektedir. 5442 Numaralı İl İdaresi Yasası, ilk maddesinde diğer kademelerin ilçeler ve bucaklar olduğunu açıklamaktadır.

Teşkilât bu olduğuna göre, bu teşkilâta uygulamalar yine aynı Yasanın 9/C ve 31/A maddelerinde Vali ve Kaymakamların “Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet Kararlarına” ilişkin görevleridir.

Ancak Vali için “Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idarî ve siyasî yürütüm organı, Kaymakamlarda ise “Hükümet Temsilcisi” olarak mevzuatın hepsini bilmek zorunluğunda bulunmak durumu, gerçekte bir kısım mevzuatın varolduğunu bilmek, bir kısım mevzuat için sadece verilen görev kadar ilgili olmak ve büyük bir kısım için eylemli görev almak biçimi ile ortaya çıkmaktadır. İşbu seminer için ise konuyu onbinlerce mevzuat üzerinden ve açısından inceleme olanağı yoktur.

Uygulama konusunun sırf, yöneticinin en çok dikkate aldığı ve başvurduğu kaynak olan İl İdaresi Yasası açısından ele alınması da, diğer yasalarla mülki amire verilmiş görevlerin dikkate alınmadığı izlenimini verebilir.

Hele Sayın Öğretim Üyeleri tarafından bilimsel yöntemle çözüleceği muhakkak olan ve şimdilik çözümsüz görünen kuramsal ya da kılıklı her türlü güçlüklerle anlatılabilen sorunları, yöneticinin, görev alanı genişliğinde ve İl İdaresi Yasası genellemesinde ve paralelinde bir derleme olanağı olduğu için, böyle karma bir yöntem seçilmiştir.

SORUNLAR

Konuyu teşkilât, başındaki görevliler görev ve yetkileri dizeni ile ele almak istiyorum. Bu dizede yeri geldikçe sorunlar açıklanacaktır.

I. Teşkilât

A. Bölünüş

İstanbul ili merkezi idare kuruluşu açısından 19 ilçeye ve bu ilçeler de bazen bucaksız bazen de merkez bucağı ile birlikte sayısı

3'e varabilen toplam 13 (merkezler hariç), bucağa ayrılmış bulunmaktadır.

Vaktiyle Belediye sınırları içindekiler ile birlikte 38 bucak kademeleri hizmet görmekteydi.

B. Etkileme.

1. İl, Merkezi idare kuruluşlarından Emniyet ve Millî Eğitim Müdürlüklerinde müdüriyetle alt kademeler arasında oluşturulan bölge müdürlüklerinden etkilenmektedir. Bilindiği üzere anılan kuruluşlarda ilçeler grupları oluşturulup, İl A (Eminönü, Fatih ve Zeytinburnu), B (Beşiktaş, Beyoğlu ve Şişli), C (Kadıköy, Kartal, ve Üsküdar) bölgelerine ayrılmıştır. Bu yeni kuruluşlar merkezin il dışında yetki ayırımına göre oluşturduğu kuruluşlar değil, İstanbul'daki kuruluşun iç ve yetki ayırımı sonucu meydana gelmiş örgütleridir.

Bölge veya koordinatör Valilik gibi isimlerin öteden beri ortaya atıldığı ve hatta İstanbul ilinin birkaç ile bölünmesi savlarının leri sürüldüğü gözetilirse bu yeni kuruluşlara karşılık Valilik, Vali Muavinliği ve Kaymakamların durum, yetki ve sorumluluklarının şimdiden düzenlenmesi hazırlıklarına geçilmesi gerektiği de izlenilebilir.

Bu arada bölge kuruluşları açısından önemli bir duruma da işaret etmek istiyoruz.

İstanbul'da oluşan bölge kuruluşlarının bir kısmı Trakya veya Marmara bölgelerindeki bazı illeri kapsar biçimde kurulmuşlardır. Milyonluk illerin belli sayıda olduğu, bölgelerin alan ölçüsü olarak ancak milyon nüfusu karşılayabildiği ülkemizde aslında İstanbul birkaç bölgeyi içerecek niteliktedir.

Bu gerçek karşısında hiç olmazsa, İstanbul'da oluşan bölge kuruluşları sadece İl sınırları içinde yetkili kılınmalıdırlar.

2. İlçelerden 9'u tamamen ve 6'sı kısmen İstanbul şehri sınırı içinde kalmaktadır. Ülkede gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde gerek çevredeki sosyal ve ekonomik şartları geliştirmede ağırlıklı görevi bulunan İlçeler, İstanbul'da şehrin etkisi ve ağırlığı altında merkez ilçesi bulunmayan ilimizde, merkez ilçe durumuna gerilemişlerdir.

Bu sorunun çözümünde atılan adımlardan ilki İlçe Millî Eğitim Müdürlüklerinin kurulması önerisi olmuştur.

Aslında bu örgütlenmenin, İlçe yönetimine işlerlik kazandırmak, bu biçimi ile Valilik ile Kaymakamlıklar arasında, bölge kuruluşları ile dayanaksız kuruluşlardan ötürü bozulan yetki genişliği dengelemesini yeniden kurmak amacıyla sürdürülmesi zorunlu görülmektedir.

Örneğin, pek dayanağı bulunmayan hastahaneler ve okullar saymanlıkları ilçeler Malî Müdürlükleri bünyelerine kaynaklaştırılmak amacıyla işlevlerinin sona erdirilmesi, hiç bir kurula dayanmadan oluşan ve İl denetimi dışına kaçmak eğiliminde bulunan kuruluşların İl ve İlçe İdare Şubeleri olarak yararlanma yolu seçilip, İlçe İdare Şube Başkanları olarak yürütümüne yetecek sayıda ve düzeyde hizmete sokulması amaçlanmaktadır.

İlçeler için başka bir sorun da İlçe adı ile anılan kuruluşları, İlçe dışındaki ve uzağındaki binalarda kurulmuş bulunmalarıdır. Bu kuruluşlar da İlçe içine taşınmalı ve hatta İlçe yönetimine yakından ilişkilerin İlçe İdare Şubesi niteliği içinde işlevini sürdürmeleri sağlanmalıdır.

Başkaca Yalova İlçesinin Marmara Denizi ile ayrılmış olması, idarî bütünlük açısından incelemeye değer görülmektedir.

3. Bucakların bir kısmı boş bulunmaktadır.

Bu görünüm, İlçelerle köyler arasında bir idarî birim olarak düşünülen ve fakat kamu hizmetlerinin görülmesinde bugün etkinlik gösteremiyen bu kademenin önemini kalmadığı izlenimini vermektedir. Bu kısmen doğrudur. İstanbul Şehri içindeki bucakların kaldırılmış olması aslında mahzurlu görülmemekle birlikte kırsal bölgelerdeki bucakların kaldırılmasında da acele edilmemelidir.

Özellikle kırsal alanda Köy Yasası uygulamasında, bucak bölgesi güvenlik kuvvetinin ve Köy güvenlik görevlilerinin denetiminde, halkın dileklerinin saptanması gibi işlevlerde, kendilerine kuruluş ve işlerlik olanakları verildiği zaman, işbu kademelerin yararlı olduğu da görülmektedir.

Ancak bucak mülki idare teşkilâtının da gerekli ve gereksiz olduğu etraflıca düşünülmelidir.

4. Merkezî İdare Teşkilâtları, yetki genişliği esasına göre kurulmuş bölge kuruluşları ile diğer yapay kuruluşlarının yanında yer almaktadır.

25 Bakanlığa karşın 119'u çıkan kuruluş sayısı, merkezî kuruluş taşra teşkilâtını, başka deyişle İl İdare Şubesinin işleyişini etkilemekte ve etkilenme olumsuz yönde gelişmektedir.

C. Görevliler

1. Mülki İdare sınıfından İl merkezinde, biri devamlı Hava alanında görev yapmak üzere 6 Vali Muavini, 1 Hukuk İşleri Müdürü ve 1 Maiyet Memuru, İlçelerde ise 18 Kaymakam bulunmaktadır.

2. İçişleri'nde ve diğer merkezî kuruluşlar taşra teşkilâtında Devlet Memurları Yasasında sayılı sınıftan görevliler vardır.

D. İşleyiş ve Durum

1. Vali Muavinleri ile Hukuk İşleri Müdürü haftalık çalışma sürelerinin yarısından fazlasını üyeleri buldukları kurulların toplantılarına katılmakla geçirmektedirler.

2. Valilik ve Kaymakamlık Büroları Yönetmeliğine göre oluşan bürolar İstanbul'da yeterli olamamış, bu ünitelere Sicil, Daire, Basın ve Koruma gibi elemanları da ilgili kuruluşlardan derlenen kuruluşlar eklenmiştir.

3. Merkezî İdare kuruluşunun taşra teşkilâtı başında genellikle yetersiz elemanlara rastlanmaktadır.

4. Genellikle kuruluşların personel sayısı açısından acil gereksinimleri vardır.

Örneğin, yaklaşık 8200 polisi, 2900 bekçisi ve 3000 jandarması bulunan İstanbul Güvenlik Kuvvetlerinin gerçek gereksinimi bu sayıların iki üç mislidir.

Diğer merkezî kuruluş şubelerinde istihdam ve kapasite açısından değişik görünümünün ve durumlarının olabileceği doğaldır. Kökünden haledilmesi gereken bu sorun şimdilik destek arayan bir yardımlaşma, onun günlük ve acil gereksinimlerini giderme yoluyla çözümlenmektedir. Bunun üzerinde fazla durmayacağız.

II. Hukukî Durum, Görev ve Yetkiler

A. İstanbul Valiliği,

1. Vatandaşın yakınmalarını ve Devlet Memurlarının Yasalara aykırı davranışlarını etkilenmelere açık mahalli imkânlardan yararlanarak zamanında çözümleyememe ve Bakanlıklardan istenen elemanların zamanında gelmeyişinden veya dosyaların zamanında tamamlanamamasından,

2. Kuruluşların kendi bölümleriyle kuruluşlar arası kadro, personel, araç, gereç dengesizliklerinin gereğinden fazlaca kendisine intikalinden,

3. Kiralı ve kirasız binalarda vazife gören Devlet Dairelerinin mahalli hizmet şartlarına ve Hazine menfaatine en uygun biçimde bir veya birkaç binada toplıyamamanın, gereken tedbirleri güç alıp zorluklarla uygulatabilmenin darboğazlarında,

4. Hızla artan nüfus ve oluşan gecekondular, işsizlik ordusu, ticarî yaşamdaki dengesizlik, eğitim-kültür ve basın merkezi özellikleri, işçi kesimi ile eğitim kurumlarının bazı siyasal eğilimli grupların sömürme davranışına duyarlılığı ve bu durumun düzen ve güven ile diğer hizmetler açısından doğurduğu ve doğurabileceği sonuçlardan,

5. En büyük amir olarak memurların çalışmalarına nezaret etmek ve teşkilâtın işlemlerini denetlemek yetkisi, Devlet memurluğunun kapalı bir kariyer düşüncesine dayanmasından, hizmete girişte genel öğretim niteliği aranmasından, hizmete girişin kuramsal oluşundan, yükselmede öğrenim derecesi ile kıdemin belirleyici bir ölçüt oluşundan, sistemin özlük haklarının Yasalarla düzenlenmesi ilkesine dayanmasından, aylığın fiilen yapılan işten çok kişinin statüsüne bağlanmasından, güvenceli bir statü oluşundan, üstelik gelenekçi, seçkinci ve formalist eğilimlerinden dolayı gelişmelere karşı dirençli bir yapı oluşturmasının bütün etkilenmesinden,

Dolayı ayrılmasını zorunlu sürenin çok üstünde emek harcamaktadır.

B. İstanbul Kaymakamları ise

1. İstanbul İlinin merkez ilçesi bulunmadığı halde, işlevler açısından ülke genelindeki Merkez İlçe durumuna gelmelerinden,

2. İl İdare Yasası ile kendilerine verilen asayiş, sicil ve ceza yetkilerinin mevzuat alanındaki gelişmeler sonucu yitirilmesinden, yetkilerinin mevzuat alanındaki gelişmeler sonucu yitilmesinden,

3. Gerek Kaymakamlık gerekse merkez idare İlçe teşkilâtının kadro, araç, gereç ve parasal olanaklar açısından genellikle çok müşkül durumda bırakılmış olmaktan, Yakınmaktadırlar.

İlçenin teşkilât sorunlarına ve çözümlerine yukarıda işaret edildiğinden bundan doğan Valilik Makamınıninkilerine ufak düzeyde benziyen darboğazlarından söz edilmeyecektir.

İHTİYAÇLAR

Yukarıda özet olarak belirtilen sorunlar karşısında aşağıdaki önlem ve desteklere gereksinim duyulmaktadır.

1. İstanbul İlinin kuruluşunu ve yönetimini yenileyen kendine özgü bir Yasa düzenlenmelidir.

2. Acil ve Pratik önlem olarak,

a. Vali Muavinlerinin sayısı arttırılmalı, Hukuk İşleri Müdürlüğü Müşavir ve avukatlarla güçlendirilmeli ve Vali Muavinleri altında Vali Muavinleri ile bürolar arasında ve fakat bu büroları amir olarak yönetecek, kendilerini yönlendirecek, denetleyecek ve koordine edecek yüksek öğrenim görmüş kadrolarla güçlendirmeye gidilmelidir.

Evrak dağıtımı motorlu araçlarla yapılabilmelidir.

3. Valiliğe, çağdaş şartlarla hizmet görebilecek büyüklükte ve yapıda bir Hükümet Sitesi kazandırılmalı, çok kötü şartlar altında çalışan Kaymakamların görev alanlarında hizmet gören tüm ünitelerini içine alan hizmet binaları yapılabilmelidir.

4. İstanbul'daki merkezi kuruluş şubelerinin başına mesleki becerisi yüksek ve etkin ve kişilikli görevliler atanmalıdır.

5. Yetki genişliğinden doğan karmaşaya son verilmeli, Valilerin yetkileri artırılarak idari bütünlük korunmalı, İlde yetkili yetkisiz birçok müdür ve amirin bulunması önlenerek il idare, şube başkanlığı,

başkanlık sayısına indirgenmeli bunlar ya şube ya bölge kuruluşu olarak eritilmelidir.

6. İstanbul İli merkezinde bakanlıklar merkez teşkilâtına benzer birimler oluşturmalı, bu denetim ve dayanışma ve planlama birimleri sadece Valiye karşı sorumlu bulunmalıdırlar.

7. İstanbul İlinin Özel idare dolayısıyla bulunan mali olanağı yanında Devlet ve Hükümet temsilciliğinden doğan özerk bir bütçesi bulunmalıdır.

8. Valiliğin ve birlikte yönetim hizmetlerini yürüttüğü Mülki İdare Amirlerinin özlük tatminlerinin, konut, araç ve yardımcı görevli ödenek v.b. sorunlarının zamanında ve yeterli ölçüde çözümü sağlanmalıdır.

SONUÇ

Sözlerime idari reforma ilişkin yeniden düzenleme alanlarının tümü üzerine ileri sürülmüş bir görüşle son vermek istiyorum.

“1. Türk Kamu Yönetiminin karşı karşıya bulunduğu sorunlar çok çeşitli, çok yönlü ve çok karmaşıktır. Birbirinden bağımsız olarak ele alınmaları ve çözümleri güç, hatta çoğu zaman olanaksızdır.

2. İdarenin sorunları kişisel düşünce, istek ve tecrübelere dayanılarak çözümlenemeyecek kadar karmaşık ve önemlidir.

Bu nedenlerle ciddi etüd ve araştırmalara dayanmayan çözümlerden dikkatle kaçınmak gerekir.

Bu nedenlerle ciddi etüd ve araştırmalara dayanmayan çözümlerden dikkatle kaçınmak gerekir.

3. Kısa sürede neler yapılabileceğinin ve bunun sorunları çözüme kavuşturma yönünden ne gibi katkıda bulunabileceğinin dikkatle değerlendirilmesi gerekir.

4. Yeni Yasalar çıkarma ya da varolan Yasalarda değişiklik yapmak, sorunların çözümü için yeterli olsaydı kuşkusuz herşey çok kolay olurdu. Aslında Yasalar belirli çözüm yollarının uygulamaya konulabilmesi için yararlanılan araçlardan sadece biridir. Her araç gibi iyi kullanıldığı takdirde iş yapılmasını kolaylaştırabilir, kötü kullanıldığında işin yapılmasına ciddi bir engel olabilir.