

# İLİN BAŞKENTLE VE BÖLGESEL KURULUŞLARLA İLİŞKİLERİ

Doç. Dr. Yıldızhan YAYLA

## GİRİŞ

Buradaki kısa açıklamalarımızın konusu İl Genel Yönetiminin, merkezdeki kuruluşlarla ilişkileri; bu ilişkilerden doğan belli başlı sorunları ve temel çözüm yollarının araştırılmasına yardımcı olacak bazı önerileri ele almaktır.

Hemen belirtmek isterim ki, merkezdeki kuruluşlar kapsamına, *Bakanlıkları, tüzel kişiliği bulunmayan diğer İdari birimleri:* ve nihayet, *hizmet yerinden yönetimi kuruluşları ya da kamu kurumları* adı verilen kamu tüzel kişilerini sokuyoruz. Gerçekten, bir kısım kuruluşlar, gerek il sınırları içinde, gerekse birden fazla ili kapsayacak şekilde bölgesel faaliyette bulunmakta ve bu yüzden de bazı ilişki sorunları ortaya çıkmaktadır.

Bir noktayı daha hatırlatmak doğru olur sanıyorum: İstanbul aşağıda sadece değineceğimiz özellikleri sebeble, ayrı ya da benzerleriyle birlikte farklı bir açıdan ele alınmak ve değerlendirilmek durumunda olabilir. Ancak bu nokta, daha çok yerel düzeydeki ilişkiler açısından önem taşımakta ve merkezle İl genel yönetimi konusunu sadece belli bazı noktalarda ve dolaylı olarak etkilemektedir. Başka bir ifadeyle İstanbul ve bugünkü veya gelecekteki benzerleri ile merkez ilişkileri, kanaatimizce, temel yaklaşım ve düzenlemeden ayrılmaksızın bazı farklı hükümleri gerektirmektedir.

## I. SORUNLAR

Ayrıntılarıyla bugün artık bilinen ve sözkonusu ilişkilerden kaynaklanan sorunları belirli bazı gruplarda toplayarak sınıflandırmak,

öyle sanıyorum ki, bu sınıflamalara tekabül edecek ana ilkeleri koymakta doğrudan yardımcı olacaktır,

### 1. Yeni İhtiyaçlardan Kaynaklanan Sorunlar :

1960'lı yıllardan başlayarak, planlı kalkınma dönemine girilmesi ve hızlı kalkınma ihtiyacı, bütün idarede yeniden düzenleme ve reform gereğini duyurmuştur. Çünkü, planların uygulanmasında en önemli araç Devlet idaresi olarak kabul edilmiştir' (Bkz. T.C. İçişleri Bakanlığı — İçdüzen yayınları kitap 5. İl Genel Yönetimi C. 1 Ank. 1972 s. XXXI), süratli kalkınma özleminin uygulamaya koyduğu yatırımlar; yeni hizmet alanlarının, ekonomik sebeplerle, daha çok belli merkezlerde açılması ve hızlı nüfus kaymaları; kamu düzeninin korunmasında karşılaşılan güçlükler; koordinasyon ihtiyacı ve bütün bu ihtiyaçları karşılayacak reform çalışmalarının yaşama — pek çok sebep yüzünden — aktarılamaması, yeni ihtiyaçlardan kaynaklanan ve il ile merkezi ve bölgesel kuruluş ilişkilerini etkileyen sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Tabii, sözkonusu sorunların en fazla etkilediği yerlerden biri de İSTANBUL'dur. (Bkz. Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, İst. 1973 s. 9 v.d. İstanbul Valisinin açıklamaları).

### 2. İkinci Dünya Savaşından Sonraki Gelişmelerden Kaynaklanan Sorunlar :

Daha planlı kalkınma dönemine geçilmeden önce, İl-merkez ve bölgesel kuruluşlar ilişkilerinde önemli sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunları şöyle sıralamak mümkündür, sanıyoruz.

(1) Özellikle çok partili hayatın getirdiği ya da belirginleştirdiği siyasal çekişmelerden doğan sorunlar:

a) Seçimle yer değiştiren siyasi kadrolardan etkilenme; Siyasi iktidar — Vali çelişkisi;

b) Yerel siyasi baskılardan etkilenebilme;

c) Bakanlıklar arasında daha çok koalisyon dönemlerinde görülen çekişmelerden doğan ve Valiye tanınan yetkilerde İçişleri Bakanlığının etki alanının genişliğini gören anlayış.

(2) Hizmetlerin, İdari birimlerin, bir kısmı da İçişleri Bakanlığından ayrılıp başka bakanlıklar şeklinde ortaya çıkararak çoğalması; daha hızlı ulaşım ve iletişim olanaklarının varlığı karşısında, Valilik yoluyla ilişki kurmanın daha geciktirici olabilmesi. Nitekim bu dönemde hatta daha da öncesinde, *Vali lehine yetki genişliği ile merkezi hizmet birimlerinin merkezle doğrudan ilişkileri arasında çekişmeler görülmektedir*. Bu yüzden, il genel yönetimini düzenleyen ve Valilere yetki genişliği tanıyan konulardan hemen sonra, tam aksi yönde, bu yetkiyi daraltan kanunlar çıkarılabilmıştır. (Bu hususlarda, bkz. A. PAYASLIOĞLU Merkezi İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme — Ank. 1966 S. 107 v.d. Özellikle s. 110-111. Müellif, James W. Fesler'den şu gözlemleri nakletmekte ve bunların Türkiye için de, geniş ölçüde doğru olduğunu belirtmektedir: “Bakanlıklar il bölümlerine uymayan ve kendilerine mahsus idari bölgeler meydana getirmek suretiyle Valinin Otoritesinden kaçmaya çalışmaktadırlar. Yahut taşradaki memurları ile doğrudan doğruya muhabere kurma peşindedirler. Mümkün olduğunca kabinede İçişleri Bakanlığına karşı birleşerek taşradaki memurlarına teknik konularda emir verme yetkisini koparmaktadırlar; teknik konular ise ilgili bakanlık tarafından genellikle dikkate değer bir genişlikte tefsir olunmaktadır.” Nitekim T.C.'de hangi karar ve yazışmaların Valilikten geçmesi gerektiği hususunda Türkiye'de de ölçütler aranıyor. Meselâ, icrai nitelikte ve sebeplerin takdirine ilişkin olanları ile hazırlık ve saptama işlemleri ayırımı yapılıyor. Bunun yanında, bölge müdürlükleri ve İktisadi Devlet Teşekkülleri yöneticilerinin karşısında valinin, araya giren ilgili bakanın hukuki ve siyasi desteği ve İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Vali üzerinde etkili olabilmesi yüzünden zayıf kalabildiği belirtiliyor. Bkz. K. PAMUK. İstanbul'un İdarî Sorunları s. 32. Aynı veya benzeri örneklere *Fransa'da* da raslanıldığı anlaşılmaktadır: *Valilikten yetki devrinin* alınması; merkezi hizmetlerle vali arasındaki bağlantının yetersiz olması; Valilere, merkezi hizmetler konusunda bilgi verilmemesi; bazı hizmetlerin bölgesel kuruluşlarca görülmesi; Bakanın, Vali ile şube müdürleri arasındaki uyumsuzlukta hakemlikten kaçınması ve bazan da *Valinin, Şube müdürünün yaptığı teklifleri onaylamak için belli bir Süreyle dahi sınırlandırılması*, bunun kendisine zorla kabul ettirilmesi gibi — Bkz. R. FARÇAT “La Fonction Préfectorale et Ses Rapports Avec Les Ser-

vices Extérieurs et Les Administrations Centrales” Revue Administrative 1954 s. 626 v.d.).

(3) *Derece derece özerkliği olan hizmet yerinden yönetimi kuruluşlarının ortaya çıkması.*

Bu kuruluşlar, bölgesel olsun olmasınlar, yerinden yönetim ilkesiyle yönetilmek üzere kuruldukları ve —yalnız Valiliğe karşı değil— merkeze karşı da özerkliğe sahip buldukları için yönetim, denetim ve koordinasyon sorunları yaratabilmektedirler. *Zaman zaman, bu kuruluşların merkez dışı oldukları unutulmuş olarak değerlendirildikleri anlaşılmaktadır.* (Örnek: İçdüzen kitap 5 s. 116-5/a ve s. 29). Uygulamada siyasi iktidarın etkisine fazlaca açık tutulmuş olan bu kuruluşların da yarattığı idari sorunlar dikkati çekicidir.

(4) Özellikle savaştan sonra, kamu personeli anlayışında meydana geldiği görülen (Fransa'nın bu konudaki tutumu çarpıcıdır ve II. Dünya Savaşı öncesindeki siyasi ortamdan alınan derslere dayandığı anlaşılmaktadır.) gelişmeler, tarafsız, objektif siyasi iktidar karşısında özerk “İdare” ve güvenceli idare personeli kavramlarını düzenlemelere hâkim kılmıştır. Bunun sonucu olarak, siyasi iktidarın da bir bakıma, memurlara karşı temsilcisi durumuna girebilen Vali ile memur çelişkisi doğmuştur. *Demek ki, Vali iki yönlü çelişkilerin tarafı olabilmekte: bir yönüyle siyasi iktidar — Vali çelişkisi, bir diğer yönüyle de, Vali — Kamu personeli çelişkisi ve bu çelişkilerden kaynaklanan sorunlar.*

### 3. Kuruluştaki Düzenleme Yetersizliklerinden Doğan Sorunlar :

Mantıkî olarak, bir de, daha başlangıçta, henüz kuruluş sırasında, yeterli araştırma ve incelemelere dayanılarak düzenleme yapılamadığı akla gelebilir. Nitekim, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, il yönetimiyle ilgili kanunlar çıkarılırken, bir yandan yetki genişliği, bir yandan İçişleri Bakanlığı lehine bu yetkiyi sınırlayan kurallar kabul edilebilmiş; benzeri uygulamalar daha sonraki yıllarda da görülmüştür. Esasen, İdarede köklü değişikliklere dayanak olacak bilimsel araştırmaların 1960'lı yılların sonlarına doğru tamamlandığı ileri sürülerek, daha önceki düzenlemelerin dayanaksızlığı —belki— anlatılmak istenmişti. (Bkz. İçdüzen Kitap 5 C. I s. XXXI). Ne varki,

günümüzde, hem aradan geçen uzun zaman, hem de hızlı sosyo - ekonomik yapı değişimi bu tür tartışmaları nazari kılmaktadır. Üstelik, başlangıçtaki yetersizlik ya da çelişkiler konusu ayrı ve çok ciddi araştırmalarla doğrulanmaya muhtaçtır. Kanımızca, 1966'da yayımlanan MEHTAP Raporundan bu yana geçen onbeş yıl; daha sonraki çalışma ve raporlardan bu yana da akıp giden yıllar dikkate alınır ve bu çalışmalardan — Anayasa kurallarına rağmen — hukuk hayatına yansıyan düzenlemeler çıkarılamadığı düşünülürse, yalnız 1930 yılında dahi ne kadar önemli atılımlar yapıldığı daha iyi anlaşılacaktır. Sözgelimi, I — Beşyıllık Plan döneminin son yıl programında, “artık yeniden düzenleme için Kanun tasarılarının hazırlanması Bakanlık ve kuruluşlarca yapılacaktır” denilmektedir. Aradan geçen onyıllı aşkın sürede, TASARI denilebilecek olgunlukta metinler dahi oluşturulamamıştır. Belki de, aşağıda değineceğimiz tercih sorunu bunu güçleştirmektedir.

#### 4. İstanbul'un Durumundan Kaynaklanan Sorunlar :

Kuşkusuz İstanbul kendine özgü şartları olan bir ildir. Sorunları çok yönlü, çeşitli ve yoğundur. Hatta bölgesel kuruluşların, bölge şöyle dursun, mevcut kadrolarıyla İstanbul'a dahi hizmetleri zor götürebildiği görülmektedir. (Bu hususlarda bkz. 1980 yılında İstanbul İlinin Genel Sorunları, İst. 1980 s. 9, 25, 31).

Bununla birlikte, kanaatimizce, İstanbul için *ayrı bir kanun yerine, İstanbul ve benzeri şehirler için, nüfus, alan v.b. gibi nesnel ölçütlere bağlamak kaydıyla farklı hükümler konulmak ve merkezi idare, bölgesel kuruluşlar ile il ilişkilerinde yeknesaklığı bozacak düzenlemelerden —mümkün olduğunca—, kaçınılmalıdır.*

Özellikle, yerel ilişkilerde İstanbul ve benzeri şehirler bakımından, koordinasyonu kolaylaştırıcı hükümler, yetki devri ve daha alt düzende -örneğin kaymakam- yetki genişliği ilkelerine yer verilmesi; kuruluş ve kadroların çok daha geniş tutulması; daha çok yönlü Valilik faaliyetlerine bağlı olarak, buna uygun öğrenim görmüş personel yetiştirilmesi ve bu tür şehirlerde görevlendirilmelerinin sağlanması düşünülebilir.

## II. ÇÖZÜM ARAYIŞLARI (\*)

Bugüne kadar bilinen bütün bu sorunları, kendimize göre sistemleştirmeye çalıştıktan sonra, gene herkesce bilinen çözüm arayışlarını belli bir düzen içinde sergilemek, varacağımız veya seçeceğimiz çözümün bulunmasında herhalde yardımcı olacaktır.

İncelememiz, İl Genel Yönetimi açısından yapıldığından, kuşkusuz, çözüm arayışı da bu yönde olacaktır.

Bilindiği üzere, bu konuda iki ana sistem düşünülmüştür:

- Valilik (il sistemi);
- Fonksiyonel Sistem.

Hemen belirtelim ki, bölge usulü ve güçlü bir yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) uygulamasını gerektiren fonksiyonel sistem, ülkemizin İdare geleneklerine olduğu kadar siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına da —özellikle günümüzde— uygun görünmemektedir. Bu sebeple, sadece Valilik sistemi (il uygulaması) üzerinde duracağız.

Valilik sistemi de iki türlü olabilmektedir:

### 1. Kapsayıcı Valilik :

Fransa'da Bonaparte'in ihdas ettiği Valilik, o sıralarda belirlenmiş olan illerin en yüksek ve tek bir kamu görevlisinin otoritesi altında bütün idareyi ve memurları toplama amacına hizmet ediyordu. Zamanın Hükümet sözcülerinden biri de: "*İyi bir idare sistemi*" hem kanun uygulanmasında kesinlik ve güçlülüğü, hem de idare edilen açısından kolaylık, adalet ve tasarrufu ifade eden sistemdir" diyordu. Ve Vali, bu ilkelere hareketle, yürütmeden sorumlu tek kişi olacak ve Bakan ile aracısız temas edecekti. Böylece, alt üst olmuş yönetimin birliği sağlanacak, eski sistem de ortadan kalkacaktı. *İşte Valilerin hem siyasi hem de idari işlevlerinin bulunması bu anlayışın sonucudur.*

Valilik ricali : Bu sistem içinde, şube müdürlerinin atanmalarında iki usul uygulanmıştı Fransa'da: — *esnek sistem*: valilerin bu ata-

(\*) Bu konuda tartışmalarda ortaya atılan önerilerden birinin ayrıntılı açıklaması için bak. İl Han Özay, "Yeni Vali" konulu not.

maları serbestçe yapabilmesine daaynıyordu ve II. Dünya Savaşı öncesine kadar (1936) uygulanmıştı. — *Katı Sistem* : Savaştan sonra, bir yandan memur reformu, bir yandan da Millî İdarecilik Okulu'nun konulmasıyla ortaya çıkan bu sisteme göre atamalar belli görevliler arasından yapılmaktadır ve memurların güvenceleri vardır.

*Valilere gelince*, aynı gelişme ancak kısmen görülebildi. Önce-leri sadece uygulama halinde olan "Valilerin kaymakamlar arasından seçilmesi" olgusu yeterli görülüyordu. Çünkü asıl kural, siyasi iktidarın serbestçe Valiyi seçebilmesiydi. İktidara tanınan bu çok geniş yetki, her türlü keyfiliğe ve siyasi müdahaleye açık bırakıyordu, valileri. Hem de, o günkü Fransa gibi, Hükümet dengesi çok zayıf ve karmaşık olan bir ülkede! Sonunda, diyordu eleştirenler, Valilik işleri çeşitli siyasi partiler arasında nüfuz çekişmelerine sahne oluyor ve bu çekişmelerden en yetenekli görevliler her zaman galip çıkmıyordu. Oysa, Fransa'da o tarihlerde sık sık hükümet bunalımları görülüyordu ve valilerin Yüksek Devlet ricali arasında sahip bulunmaları gereken liyakat ve itibar içinde istikrarlı ve sürekli işlev yapmaları gerekiyordu.

V. Cumhuriyet'le Cumhurbaşkanına tanınan sivil ve askeri Yüksek görevlileri atama yetkisi ve 1 Ekim 1959 tarihli kararname ile, Valilik bir meslek (kariyer) haline gelirdi. Beş Vali atamasından dördü kaymakamlar arasından yapılacaktı. Ancak, Hükümet atama yeri konusunda gene tam bir takdir yetkisine sahipti. Böylece, belki bir orta yol bulunmuştu.

Valilik sisteminin işleyişinde ise, bazı değişiklikler görüldü. Fransa'da da artık Vali, durmadan artan teknik hizmet birimleri yüzünden karşısında çok çeşitli yetkilere sahip hizmet âmirleriyle karşı karşıya idi. Merkezi İdareler de, Vali aracılığıyla değil, kendi hizmet âmirleriyle doğrudan doğruya temas eğilimindeydi. Valilerin koordinasyon görevi de gittikçe nazikleşiyordu. Bu durumda iki tez ortaya atıldı:

— Valilerin yönetim yetkileri olmamalı; olan yetkileri de ilgili servislere dağıtılmalıydı. Bu suretle Vali, geniş bir kurmay heyetle daha kolay ve etkin biçimde koordinasyon ve yön verme işini yapabilecekti.

— Ya da, böyle olursa valilerin etkileri sadece kâğıt üzerinde kalacağı için, aksine, tüm genel idari yetki ve görevler Valilikte top-

lanmalıydı. Şube Müdürleri sadece teknik danışman olarak kalmalı veya yalnızca salt teknik hizmetleri yönetmeliydi.

Henüz, bildiğimiz kadarile bu çözümlerden biri kesinlikle benimsenmiş ve izlenmiş değildir (Bkz. R. FARCAT A.g.m. ve V. SILVERA, A.g.m.). Ancak son seçimlerden bu yana hakim görünen yerinden yönetimci eğilim valilerin yetkilerini önemli ölçüde daraltan ve mahalli meclislerin başkanlarına bu yetkileri aktaran bir hazırlığa\* girişmiş bulunmaktadır.

Türkiye'de, Valilik istisnai memurlar arasında sayılmakla birlikte bir kariyer sistemi içine alınmıştır, denilebilir. Tarihi gelişim bakımından ise, daha önce de değindiğimiz gibi, Vallerin yetkiler; merkez ve bölgesel kuruluş ve hizmetlerin yürütülüşü arasında, ikinciler lehine bazı gelişmeler görülmüştür.

Denilebilir ki, bugünün Türkiye'sinde de, Fransa'da olduğu gibi bir *tercih sorunu* ile karşı karşıya bulunmaktadır.

## 2. Sınırlı Valilik Sistemi :

Daha çok İtalya örneği kabul edilen bu sistem, yukarıda değindiğimiz birinci teze yakın görünmektedir. Ancak bu sistemde, valilik, sadece İçişleri Bakanlığının ildeki hizmetlerinden sorumlu hale gelmeyi ifade etmektedir. İl sınırlarına bağlı olmadan işlevsel birimler şeklinde ortaya çıkan örgütler ise merkezle doğrudan haberleşmekte ve geniş yetkiler kullanmaktadırlar.

Bu sistemlerce bir de, bölgesel örgütlerin varlığı sebebiyle Fransa'da görülen ve bizde de —aynen veya bölge kuruluşunun merkezindeki Valiye koordinasyon görev ve yetkisi verilerek— uygulanması önerilen *Koordinatör Valilik* ya da bölge Valiliği eklenebilir. Ancak, öyle sanıyoruz ki, bir idari kademe ve teşkilât olmaması itibarile bu tür valilik konumuzun merkezinin biraz dışındadır ve esas itibarile iktisadi kalkınma ve planlama açısından değer taşımaktadır. Bununla birlikte, bölgesel kuruluşların çokluğu ve hukukî statüleri itibarile çeşitliliği karşısında, hem bölgesel kuruluşların azaltılması, hem de belli tip statülere kavuşturulmaları gerektiğini; koordinatör valilik görevinin de bölge merkezindeki valiye verilmesinin gerçekçi olduğunu biz de kabul etmekteyiz.

(\*) Bu hazırlıkların Kanuna dönüştüğü basın haberlerinden anlaşılmaktadır (Kasım 1981).



*Vargı* : Buraya kadarki açıklamalarımız, öyle sanıyoruz ki, kesin sonuçlara varmanın pek kolay olmadığını göstermektedir. *Konu, herşeyden önce, Türkiye'nin bugünkü ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde ele alınmalı ve siyasi tercihler buna göre yapılmalıdır.*

Ancak, biz, tartışmalara bir küçük ışık tutabilmek umuduyla, tarihî gelişim çizgisinin doğrultusunu da dikkate alarak, bazı saptamalar yapılabileceğini kabul ediyoruz. — *Bi kere*, bütün değişimlere rağmen, Türkiye'de de, Fransa'da da (idare sisteminin son günlere kadar örnek olma niteliği kanımızca devam etmektedir) valilik sistemi varlığını korumaktadır.

— *İkincisi* : Valilik bir kariyer olmuştur, veya olmaktadır. Siyasi iktidarın seçme yetkisi, ancak belli meslek mensupları arasından olabilmektedir. Türkiye'de de bu yönde bir gelişmenin varlığı kabul edilmelidir. Yalnız, olağan siyasi dönemlerden edinilen tecrübeler karşısında, Valilerin görevden alınışlarında ve yerlerinin değiştirilişinde, Bakanlar Kurulu'nun Devlet Başkanlığı Makamına gerekçe göstermesi zorunluğunu koyan bir kanun hükmünün yararlı olacağı düşünülebilir. Tabii, kapsamlı vali modeli seçilecek olursa, valiliklerin İçişleri Bakanlığı yerine Başbakanlığa (tarihte olduğu gibi) bağlı kılınması sağlanmalıdır.

— *Üçüncüsü* : Valilik sisteminin kamu düzeninin korunmasına ilişkin işlevi güçlenerek devam etmektedir. Hatta denilebilir ki, Valiliğin bu görevi diğerlerinden vazgeçilmesinde bir gerekçesi olmalıdır (\*). Gerçekten de, teknik kamu hizmetlerinin görülüşü, işleyişi ve denetlenişinde, kamu düzenini ilgilendirmediği, Valilik sisteminin rolünün giderek zayıfladığını söylemek mümkündür.

— *Dördüncüsü* : Bölgesel kuruluşların varlığının ve ekonomik işlerdeki ahengi sağlama gereğinin sonucu olarak, *koordinasyon görevinden vazgeçilememektedir.* Aynı yaklaşımla, il içindeki pek çok hizmet ve personel arasında koordinasyonu gerçekleştirme işlevi, herhalde, Valiliğe ait olacaktır.

(\*) **Örneğin**, İldeki bütün merkez veya hizmet kuruluşu kadrolarına yapılacak atamalarda Valinin bilgisinin olması; Valinin, bu atamalarla ilgili olarak güvenlik açısından gözlem ve önerilerini Devlet Başkanlığına, İçişleri Bakanlığına, ilgili Bakanlığa bildirmesi; özellikle büyük illerde, mutlaka anten (bölgesel yayın aracılığıyla) hakkına sahip kılınması gibi.