

# Türkiye'de İl Yöneticisi Olarak Vali (\*)

Ö. Faruk GÜNAY(\*\*)

## Nitelikleri

Vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetimlerinin başına, merkez tarafından atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve yetkili görevlisidir. Aynı zamanda bir yerel yönetim biriminin başı olan vali merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında da her türlü iletişimi ve dengeyi sağlamak gibi oldukça ülkemize özgü bir işlevi de yerine getirmektedir.

Osmanlı eyaletlerinden ve sonradan oluşan vilayetlerinden beri taşra yönetimimizde beylerbeyi, eyalet beyi gibi adlarla var olmuş, idare-i umumiye-i vilayet Nizamnamesinden sonra tümüyle Vali adıyla görevlerini sürdürmüştür. Cumhuriyet döneminde ise kurulan vilayetler Valiler tarafından yönetilmiş, bu konuda vilayet yönetiminin anayasası sayılan 5442 sayılı il idaresi kanunu ile (1949 ) il yönetiminde valinin görevleri nitelikleri ve atanma yöntemi belirlenmiştir.

---

(\*) Bu makale Ö.Faruk Günay tarafından Nisan 1999 tarihinde yayınlanmış bulunan "Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model" isimli kitabından derlenerek hazırlanmıştır.

(\*\*) İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri.

Bu kanuna göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İl genel idaresinin başı ve mercii Validir. Bakanlıkların illerde kurulu bulunan teşkilatları valiye bağlı olarak çalışır (Md. 3 - 4)

İllerde adli ve askeri kuruluşlar dışında tüm kuruluşlar valinin emri altındadır.

Valilerin yanlarında kendi belirledikleri konularda yardımcılıklarını üstlenen vali yardımcıları bulunmaktadır. Aynı biçimde bakanlıkların ildeki kuruluşlarının başında bulunan il idare şube başkanları da vali ile birlikte ve ona karşı sorumlu olarak görevlerini yürütmektedirler. Bütün bu görevliler, valinin öngörüşü alındıktan sonra bakanlıkları tarafından kendi atama yöntemleri çerçevesinde atanmak durumundadırlar. (Md. 7)

Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanırlar. Gerektiğinde yine atanmalarındaki yöntemine uygun olarak merkez emrine alınarak içişleri bakanının uygun göreceği işlerde görevlendirilebilirler (Md. 6)

Vali , ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme organıdır. İlin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludurlar. Bakanlar, kendi görev alanlarında valilere doğrudan emir verebilirler ve onların taltif ve tecziyesi için bakanlar kuruluna teklifte bulunabilirler. (Md. 9)

Bakanlıklar ve tüzel kişiliği olan genel müdürlükler il genel yönetimine ilişkin bütün işleri doğrudan valilere yazarlar. Valiler de bu kuruluşlarla yazışmalar yaparlar ve imza yetkilerini devredebilirler.

### **Vali Atama Yönteminin Dayanakları**

Bu kadar geniş görev alanı ve büyük yetkilere sahip olan valilerin atanmaları, il idaresi kanununda belirtildiği gibi içişleri bakanının teklifi, bakanlar kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla olmaktadır. İdari ve siyasi bir yürütme organı olarak tanımlanan valilik 657 sayılı yasada da istisna-i memurluklar içersinde sayılmıştır. (Md. 59) Dolayısıyla vali olabilmek için uzmanlık ve mülki idare amiri olmak gibi şartlar aranmamaktadır. Vali olmak için, devlet memuru olmak için gerekli genel şartları (657. Sayılı kanunu Md. 48 ) taşımak yeterlidir. Valinin hükümetin taşradaki siyasi yürüt-

me organı olması, valilerin atanmasında hükümetlere çok geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Göreve atamada görülen bu yetki görev yerinin değiştirilmesi ve görevin sona erdirilmesinde de görülmektedir, hükümet valileri dilediği zaman değiştirmekte yada görevden alabilmektedir. (1)

Bu güne kadar yapılan uygulamalarda vali atamaları yapılırken yöresel ihtiyaçlar yerine çoğu zaman siyasal nitelikler esas alınmış, buna dayanak olarak ta il idaresi kanunundaki valilerin, bakanın idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu hükmü ile Devlet memurları kanununda belirtilen valiliğin “istisnai memurluk” olarak kabul edilmesi gösterilmiştir. Oysa anayasa ve devlet memurları kanunu memuriyetlere yapılacak atamalarda siyasi düşüncelere yer vermemektedir. (2)

Toplumun, tarihi bir birikimin sonucu olarak valiliğe bakışı oldukça farklıdır. Valinin şahsında devleti, otoriteyi, kanunların uygulayıcısını görmekle birlikte, sorunlarının çözücüsü ve sıkıntı çekildiğinde çare bulmak üzere başvurulan kişiyi de görmektedir. Gerçekten de valiler, taşrada merkezi idarenin temsilcisi olarak tüm görevlilerin koordinasyonunu sağlayarak, onları gözeterek ve denetleyerek halka verilen hizmetlerde aksama ve haksızlık olmasını engellemeye çalışmışlardır. Her hangi bir konuda sorunu olan ve bunu kamu kurum ve kuruluşlarında çözüme kavuşturamayan vatandaşların yakınmalarını iletmek üzere en yakın ve en güvenilir bulduğu kamu görevlisi il de vali olmuştur. Vatandaşların haklı istekleri karşılanmış ve yanlış yapıldığı belirlenen her türlü işlem düzeltilmiş ve hatalılar hakkında gerekli işlemlerin yapılması yine il yönetiminin en yetkili üst makamı, en büyük mülki amiri olan vali tarafından sağlanmaya çalışılmıştır.

Öte yandan merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan vali bir yandan bu yapısının gerektirdiği merkezden ayrılan bütçe kaynaklarının, bir yandan da yöneticisi konumunda olduğu il özel idaresinin kaynaklarıyla ilin tüm alanlarında yapılan yatırımlarının da aracısı olmuştur ve olmaya devam etmektedir. Gerek ekonomik, gerekse her türlü alt yapıya yönelik yatırım istekleri yi-

---

(1) Fevzi DEMİR, Şükrü KARATEPE, Bilal ERYILMAZ, Türkiye’de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması ESİAD Yayını 1993 No:93/G-2 S. 12

(2) Mehmet ALDAN , Mülki İdarede bir ömür T. İ. D. Yayını Anı Dizisi. 1 Erk Yayıncılık Ankara 1992 S.256

ne vatandaşlar tarafından valiye iletilmekte, yapılması gereken işlemler için ya doğrudan yada merkezden kaynak sağlayarak sorunlarının çözümü sağlanmaktadır. Vali bir yandan merkezi yönetimin içinde bulunduğu mali ve personel durumu bilen öte yandan da mahalli sorunları, içinde yaşayanlarla birlikte paylaşarak yakından tespit eden yapısıyla kaynakların en verimli ve en çok faydayı sağlayacak şekilde kullanımı için gereken kararları almak olanağına sahip bulunmaktadır.

Alt yapı hizmetlerinin çok önemli ihtiyaç olmaya başladığı günlerden itibaren valiler devlet bütçesinden sağladıkları kaynakları mahalli kaynakları da ekleyerek ve iş gücü olarak ta yerel halkın katkılarıyla inanılmaz işler başarmışlardır. Bu çalışmalar yurdun her köşesinde Cumhuriyetten önce ve sonra yoğun bir şekilde sürmüş ve hatta günümüzde dahi sürmeye devam etmektedir. Halil Rıfat Paşanın 19. yüzyılın sonlarına doğru Sivas ilinde yaptırdığı yollar, köprüler bu tür çalışmalara en güzel örnektir. O günün alet ve imkan yokluğu içinde devlet ve milletin kaynaklarını ve işgücünü birleştirerek kazma, kürekle binlerce kilometre yol ve günümüzde halen ayakta olan ve kullanılan köprüler yaptırmışlardır. Yönetim tarihimizde bu gibi çalışmalarını ülkenin her köşesinde sürdürmüş yöneticiler olarak valiler, kırsal kesimde her türlü hizmete ihtiyaç duyan insanların ulaşabilecekleri yakın sorun çözücü olmuştur. Bu sorunlar yol, su, elektrik gibi alt yapı sorunları olabildiği gibi eğitim, sağlık ve sosyal yardım sorunları da olmaktadır. Bir afet halinde vali, vatandaşın yardım talep edebileceği en yakın devlet temsilcisi olmuştur. Bu özellikleri dolayısıyla Türk Toplumunu valisine farklı gözle bakmış, ondan daima bir baba gibi dürüst ve adil bir yönetim, tarafsız hizmet beklemiştir.

Günümüzde meydana gelen sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmeler, vatandaşların zihinlerinde halen var olmaya devam eden “devlet baba” olarak valiyi görme zihniyetini yavaş da olsa değiştirmektedir. Çoğulcu toplum olmanın bir gereği olarak yönetimin kararlarında da doğal olarak baskı gruplarını rol oynamakta ve büyük ölçüde belirleyici olmaktadır. Bu durumu fark eden vatandaşlar yönetimi bir araya gelerek, örgütler kurarak etkilemeye çalışmakta valiyi de tüm diğer görevlileri de alınan bu kararları uygulamak durumunda olan kamu personeli olarak görmektedirler.

Vali günümüzde de koordinasyon ve denetim alanındaki işlevleri nedeniyle gerekliliğini ve önemini sürdürmektedir. Oluşan yeni politikalar doğ-

rultusunda devletin ekonomik yatırım yapan değil yapılması için gerekli hukuki ve ekonomik alt yapıları oluşturan bir yapıda olması gerektiği anlayışı aynen taşraya da yansımakta illerde de valiler aynı anlayışla çalışmaların planlanmasını ve gerçekleştirilmelerini sağlamaya çalışmaktadır.

Yönetim kültürümüzün bir parçası haline gelen validen gerek merkezi yönetim gerekse taşra yönetimi ve ilde yaşayan insanlar önemli faydalar sağlamaktadır. Ülkemizde önemli başarıların kazanılmasını, küçük kaynaklarla büyük işler yapılmasını sağlayan bu kurumdan ( zaman içinde beklentilerindeki değişimlere rağmen) vazgeçmek çok uzak bir olasılık olarak görülmektedir.

Mesleki açıdan bakıldığında ise, valilik günümüzdeki yasal çerçeve açısından istisnai memuriyet sayılmakta, bir meslek sayılmamakta ve kurum olarak idari niteliklerinin yanı sıra siyasi görevleri de üstlenebilecek bir makam olarak görülmektedir.

Ancak idare tarihimiz ve günümüzdeki fiili durum incelendiğinde valilerin genellikle mülki idareden belirlenerek atandıkları görülmektedir. Olağanüstü dönemlerde hükümetlerin farklı kesimden atamalar yapmaları söz konusu olmakla birlikte, bu dönemlerde dahi mülki idare amiri mesleğinden olanlardan çoğunlukla atanmışlardır. Günümüzde de bir kaç polis mesleğinden gelen vali hariç olmak üzere büyük çoğunlukla valiler mülki idare kökeninden gelen meslek mensuplarından atanmışlardır. Bu genel kabul valiliği bir meslek saymamakla birlikte mülki idare amirliğine ilk adım attığı andan itibaren tüm kaymakamların mesleki zirve olarak gördükleri bir makam haline getirmektedir. Bu makama ulaşmak içinde, başından itibaren ülkenin en uzak ve en küçük köşelerinden başlayarak hizmet etmek çok çalışmak ve başarılı olmak önemli güdüler olmaktadır.

#### **4- Vali Atama Uygulamaları**

Osmanlı imparatorluğunda valiler, padişah tarafından doğrudan veya sadaretin ön kararını onaylayarak atanmışlar ve saltanatın vilayetlerdeki vekili olarak görev yapmışlardır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra ise kabul edilen il sistemi doğrultusunda valilerin görevlendirilmesi ihtiyacı yine var olmuştur.

Kurtuluş savaşına öncülük eden sivil ve asker bürokratlar bu dönemde (1923-1946) çok yüksek düzeyde bir statüye sahip olmuşlardır. Bunlardan valiler çok büyük saygınlık ve güç sahibi görevliler olarak ön plana çıkmaktadırlar. Tüm tek parti yönetimi süresince “bürokrasi” denildiğinde akla mülki idare amirliği sistemi; bürokratlardan söz edildiğinde de akla merkezi hükümetin yerel temsilcileri vali ve kaymakamlar gelmiştir. Bu açıdan bakıldığında tek parti dönemi, yetki, otorite, statü ve saygınlık yönünden bürokratların özellikle mülki idare amirlerinin altın çağı olmuştur. Bürokratik anlayışına temel teşkil eden esaslar ise ilerici, laik, bilgisi ilime dayanan ve toplumdaki kısır çekişmelerin üstünde yer olarak tüm yurdun ve halkın mutluluğunu ve esenliğini gözetmek olarak kabul edilmiştir. (3) Bu dönemlerde cumhuriyet hükümetleri öncelikle Cumhuriyet ilkelerinin halka yaygınlaştırılarak benimsetilmesini ve uygulanmasını amaçlamışlardır. Doğal olarak merkezi hükümetin taşradaki uzantısı olan vali ve kaymakamlarında temel görevi bu olmuştur. Kısa bir dönem için valiler ilde, iktidarı oluşturan Cumhuriyet Halk Partisinin il başkanlığı görevini de üstlenmişlerdir. (1936)

Çok partili döneme geçilip iktidarın el değiştirmesinden sonra doğrudan doğruya tarım ve ticaret sermayesinin gelişerek iktidara gelen Demokrat parti ile bürokrasi ilk kez organik bağlantısının olmadığı bir siyasal örgütün emri altına girmiş ve yüksek yöneticiler ayrıcalıklarını yitirmeye başlamışlardır. Kara yolu yapım politikası, enerji üretimi, tarımda makinalaşma, hızlı kentleşme, yüksek tarım fiyatları ve fiyat denetiminin gevşetilmesi gibi yeni uygulamalar, 1950 sonrası dönemde özellikle tarım ve ticaret kesimlerinde gelişmeyi çok hızlandırmıştır. Devletin güçlerini elinde bulunduran siyasal partinin unsurları olan güçlerin devlet olanaklarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanmak isteği yönetsel yapıyı ve bu arada mülki idare amirliği sistemini de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu etki, yönetimin siyasal güçler karşısında özerkliğini yitirerek onların etkisi altına girmesi, siyasal güçlerin ön plana çıkması ve bürokratların özellikle mülki idare amirlerinin gelir ve statü kaybı olarak ortaya çıkmıştır. (4)

---

(3) Gencay ŞAYLAN “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim: Siyasal Yönetsel Yapı Bütünleşmesi “, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği T. İ. D. Bilimsel araştırma Dizisi 1976 S. 45

(4) G. ŞAYLAN a. g. m. S. 47

Siyasetçilerle bürokratlar arasında ortaya çıkan çatışan yapı 1960 lı yıllardan itibaren çatışmadan uyuma dönen bir yapı haline gelmeye başlamıştır. Siyasal kadrolarla üst düzey yönetici kadrolar bütünleşme çizgisine gelmiş bu bütünleşme ile de siyasetin yönetime baskın gelmesi ve doğrudan kontrolü bürokrasi tarafından kabullenilmiştir. Bu yapı günümüze kadar artan oranda yüksek yönetici kadrolarının siyasallaşması şeklinde sürmüştür. Bu durumdan en çok etkilenen grup da doğal olarak valiler olmuştur. Üstelik onların siyasi yürütme organı olmak gibi birde sorumlulukları vardır.

5442 Sayılı il idaresi kanunu vali atanmasıyla ilgili her hangi bir şart koymamıştır. 657 Sayılı devlet memurları kanunu da valiliği istisnai memuriyetler arasında sayarak atanma kuralları dışında tutmuştur. Hükümet belirli bir öğretim kurumunu bitirmiş olmasına bakmaksızın istediği kişiyi vali olarak atamada mutlak yetkiye sahiptir. Hiç bir hükümette valinin önemli yetkilerinden dolayı atanacakları belirlemek konusundaki serbestisini sınırlandırmak istememektedir. Hükümetin güvenini kazanmış olmak ve genel olarak memur olabilme şartlarını taşımak vali olmak için yeterli sayılmaktadır. Bu anlayışa göre valilik politik bir mevki olarak değerlendirilmektedir.

Bu serbestliğe rağmen uygulamada genellikle vali atamaları kariyerden gelen meslektaşlar arasından yapılmaktadır. Kariyer dışı atamalar genellikle olağanüstü dönemlerde meydana gelmektedir. 1960 devriminden sonra 23 il'e asker vali atanmıştır. (5) Kariyerden gelmek çoğu kere kaymakamlıktan gelmek olarak anlaşılmaktadır. Valilikte yaş, deneyim ve edinilen bilgiler önem taşımaktadır. Bu doğrultuda bir teklif ikinci idareciler kongresinde (Kasım 1964) yapılmış, kaymakamlık sıfatını kazanarak en az 15 yıl içişleri bakanlığının çeşitli görev yerlerinde çalışanlar arasından valilerin atanması istenmiştir. (6) Merkezci ve bürokratik yapılı Osmanlı Devleti geleneğini sürdüren Türkiye Cumhuriyeti döneminde de kariyer sistemine bağlı kalınmış Devlet memurları kanunu da kariyer sistemine göre çıkarılmıştır. (7)

---

(5) Mustafa TOSUN, Türkiye'de Valilik Sistemi TODAİE Yayını No:118 Sevinç Matbaası Ankara 1970 S. 32

(6) M. TOSUN a. g. e. S. 33

(7) Acar ÖRNEK Kamu Yönetimi Meram Yayıncılık İstanbul Kasım 1994 S. 189

Valilerin yükselmeleri şahsi yapılarına, siyasal ilişkilerine bağlı olarak meydana gelmekte, illere önem derecesine uygun valilerin atanması için hükümetler uygulamada daha dikkatli davranmaya zorlanmaktadır.

Atamadaki serbestliğin doğal sonucu olarak valilerin görevden alınmalarında da hükümetin yetkisi tamdır. İller idaresi kanunu 6. maddesinde valilerin atanmalarındaki yöntemle göre merkeze alınarak içişleri bakanının uygun göreceği işlerde görevlendirilebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Keyfi tutum ve davranışları, kendini yasaların üzerinde görme heves ve alışkanlığı Türk İdarecisinin üzerinde devamlı bir baskı unsuru olagelmış , idare kendisini bir türlü tarafsız, şahsiyetli, etkili ve faydalı konuma geçirememiştir. Çok partili dönemle birlikte siyasal iktidarı oluşturan siyasal partilerin taşra teşkilatları tarafından mülki idareye karışmalar başlamış, kendi istekleri doğrultusunda icraat yapılmasını isteyen bu kişiler keyfi istekleri yapıldığı sürece idareye yakınlaşmışlardır. Ancak isteklerinin gerçekleştirilmemesi durumunda valileri oldukça kolayca görevden alırdabilmiş yada yerlerini değiştirebilmişlerdir. Öte yandan merkez, yetkileri kendinde toplamayı ve valilere yetki devrinde çekingen davranmayı sürdürmüştür. Oysa Cumhuriyetin kuruluşundan beri kabul edilen tüm anayasalarda (1924, 1961 ve 1982) idarenin yetki genişliği ilkesinin benimsendiği belirtilmiştir.

İl idaresi kanununa göre Vali il de devletin ve hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her bakanının idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Buna rağmen bakanlar, il deki sorunlarını taşradaki kuruluşlarının üst yöneticileriyle çözüme eğilimine girmekte vali ve kaymakamı içişleri bakanlığının temsilcisi konumuna itmeye çalışmaktadırlar. Buna sebep tüm yetki sınırlılığına ve merkeze bağlılığına rağmen valinin halen güçlü ve etkili bir yönetim yeri olması görülmektedir. Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda mülki idare denetiminin dışına çıkarabildikleri taşra kuruluşlarını merkezden daha kolay yönlendirebilmektedirler. Bu bağımsız hareket etme ve vali denetiminden kaçma eğilimi bölgesel kuruluşların sayısında gereksiz artışların olmasına sebep olmuştur. (8) Sonuç olarak kolay atanan ve görevden alınan valinin dahi yetkilerini sınırlamak için çalışmaların olduğu açıkça görülmektedir.

---

(8) Galip DEMİREL, Mülki İdare Amirliğinin Bu Günkü durumu Yeri Türkiye Dergisi Sayı 4 Ankara 1995 S. 223.



Vali taşrada tüm kamu hizmetlerini yürüten, yönlendiren, personeli yöneten, bilgi, deneyim ve hizmet heyecanı ile devlet çarkının işleyişini etkileyen bir konumdadır. Hükümet bunalımlarında etkinlikleri daha da önem kazanmaktadır. Bu nedenle atanmak üzere belirlenirken ve görevden alınırken oldukça titiz davranmak gereklidir. (9) Milli mücadele yıllarında Atatürk'ün yanında ve emrinde olan Türk İdarecisi onun devrimlerinin ve ilkelerinin yurda yayılarak benimsetilmesinde, imar ve kalkınma hamlesinde daima öncülük etmiş ve onun övgüsünü kazanmıştır. En zor koşullar altında yaptıklarıyla görevinin önemini fark edilmesini sağlayan idarecilerin atanmalarıyla büyük önderin çok yakinen ilgilendiği, bu doğrultuda başbakanlığa atadığı Celal Bayar'a " Valileri ordu komutanlarını ve büyük elçileri ben atarım, diğerleri sana aittir, onlara karışmam" diye talimat verdiği bilinmektedir. (10) Cumhuriyetin ilk yıllarında valiler atanırken titizlikle seçilmiş, atandıktan sonra devlet ve hükümet desteğini tam almış ve görev süreleri uzun tutulmuştur. Bu etkenlerin bir arada olması ülkenin en sıkıntılı döneminde kıt kaynaklarla ulaşım, imar , eğitim ve sağlık gibi önemli altyapı sorunlarının çözümlenmesinde büyük adımlar atılmasını sağlamıştır.

Günümüzde ise değişen koşulların etkisiyle validen beklentiler de değişmeye başlamıştır. Halk valisinden, her türlü ticaretin (Sınır, kıyı, bavul) geliştirilmesini, mahallinde istihdamı artırıcı yatırımların yapılmasını yada yapılması için gerekli alt yapı koşullarının sağlanmasını; ekonomik nedenlerden kaynaklanan ve şehirleri yaşanamaz hale getiren göçün durdurulmasını istemektedir. Artık, kararlara, alınması ve uygulanması sırasında seyirci olan değil katılımcı olmak isteyen bir halk kitlesi ile yöneticiler karşı karşıyadırlar. Sorunların çözümlerinin mahallinde bulunması, her sorun için merkeze gidilmemesini isteyen yönetim anlayışı, dünyada gelişen yerelleşme anlayışı doğrultusunda ülkemizde de arzu edilmekte, buna uygun bir yönetici konumunda vali yönetici olarak istenmektedir.

Sanayi toplumundan giderek bilgi toplumuna geçiş yapan ve beklentileri her geçen gün artan ve çeşitlenen Türk Toplumunu önemli dış entegrasyonlara

---

(9) Ahmet BAŞSOY "Yine Vali Atamaları" İdarecinin Sesi Dergisi 1996 Temmuz S. 24

(10) Ahmet BAŞSOY "Vali Atamaları", İdarenin Sesi 1994 Temmuz S. 19

da hazırlanmaktadır. Değişen ve gelişen bu yeni şartlar karşısında Mülki idare amirleri vakit geçirmeden yeni görevlere ve rollere hazırlanmalıdırlar (11).

### **Günümüzde Atama Sistemi ve Öneriler**

Bu olması gerekenlere rağmen fiili durum farklıdır. Valiliğin istisnai memuriyetlerden sayılması ve hükümetlerin bu konudaki yetkilerini siyasi bakış açıları doğrultusunda kullanmaları sonucunda liyakatsiz atamalar söz konusu olmaktadır. Oysa anayasamız ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu istisnai olsun, olmasın tüm memurların siyaset dışı kalmasını, yansız olmasını ve atamalarda siyasi düşüncelere yer verilmemesini öngörmüştür. Hizmette alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilmemelidir. Siyasi nitelikler taşımak hiç bir memurluk için görevin gerektirdiği niteliklerden sayılamaz. Bu genel doğrulara rağmen uygulamada vali atamalarında siyasal etkiler artık oldukça açık bir şekilde görülmektedir. Yapılan bu atamaların gerekçesi olarak hükümetlerin açıklamaları ise valiliğin siyasi nitelik taşıdığı ve bu yüzden siyasal eğilimlerin dikkate alındığı yolundadır. Hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından kilit personel durumunda olan valilerin, iktidardaki siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kişiler arasından seçilmeleri gerektiği iddia edilmektedir. Bu anlayışın kabulü valilerin görev sürelerinin iktidarların görev süreleriyle sınırlı olacağı da baştan kabul görmektedir. Bu gerekçe anayasamızla da bağdaşmamaktadır (12).

Bu şekilde siyasal gerekçelerle yapılan vali atamalarında yapılan başvurularda Danıştay, yapılacak atamalarda, anayasa hükümleri ve idare hukukunun genel esasları karşısında, siyasi görüşlere yer olmadığı, idarenin takdir yetkisinin hizmet gerekleriyle sınırlı bulunduğunu kararlarında belirtmiştir. Kilit mevkilerde görev alan valilerin özellikle hükümet programı doğrultusunda hizmet yürütürken siyasi kadro ile aynı görüşü benimsemesi koşulunun aranması halinde hükümetin verimli ve sonuç alıcı çalışabileceği iddiası kabul edilemez. Bu anlayış ile kamu hizmetinin, kamu yararına ve etkin bir biçimde yürütülmesi sağlanamayacağı gibi idarenin üst düzey yöneticileri arasında

---

(11) Alaaddin YÜKSEL, "İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması" "Yeni Türkiye Dergisi 1995 Sayı 4 S.253

(12) Mehmet ALDAN, "Vali Atamaları" "TODAİE Dergisi Mart 1988 Cilt 21 Sayı 1 S. 103

siyasal parti yanlısı olan ve olamayan memurlar ayrımı yapılmasına da neden olacaktır. (13)

İdari yargının bu yaklaşımına rağmen yasal açıdan vali atamalarında dikkate alınacak bilgi, kıdem, yaş geçmişteki başarı, temsil yeteneği, sağlık ve ailevi durum gibi valilik için gerekli olduğu genel kabul gören ölçütler belirlenmemiştir. Bu yazılı metin yokluğuna rağmen içişleri bakanlığında yerleşik teamüller gereği atamalar yapılırken bu ölçütlerin tümüyle göz ardı edildiği söylenemez.

Önceki dönemler de vali atamaları söz konusu olduğunda muhtemel atanacak sayının 2 - 3 katı kadar sicil dosyası incelenerek sicil ve kıdem ölçütleri ışığında hazırlanan liste bakana sunulur ve son şekli verildikten sonra bakanlar kuruluna arz edilirdi. Atamalarda kıdeme çok dikkat edilir, valilik için mesleki bilgi ve tecrübenin belirli bir yaşın olgunluğu ile birleşmesi gerektiği savunulurdu. Ancak idarenin bu yerleşmiş gelenekleri zamanla siyasal iktidarların etkileri sonucunda korunamamıştır. İktidar olmayı idarenin tüm yetkilerini siyasal partilerinin çıkarları doğrultusunda kullanmak hakkı olarak algılayan siyasi kişiler bu bozulmanın etkeni olmuşlardır. Politikacı - bürokrat çatışması daima kamu görevlileri aleyhine sonuçlanmış ya görevlerinden alınmış yada görev yerleri değiştirilmiştir. Bu şekilde etkili olan siyasetçiler bu kez, doğal olarak valilerin atanmalarında da söz sahibi olmuşlardır. Her dönem de hükümeti oluşturan partilerin vali atamalarında etkileri olmuştur. Ancak yıllardır artarak süren bu etkileme sonucu vali atamaları tamamen siyasal gerekçelerle yapılmaya, bakanlığın geleneksel olarak değerlendirmeye çalıştığı ölçütlerin tamamen göz ardı edilmesi söz konusu olmaya başlamıştır. İlin her hangi bir siyasal yetkilisinin vali atanmasını yaptırması ve gerekirse görevden aldırabilecek olmasını yaratacağı olumsuzluklar ortadadır.

İşte valinin tarafsızlığını ve ildeki etkinliğini gölgeleyen bu durumun düzeltilmesi vali olacakların değerlendirilmesi, seçimi ve atamasının belli ölçülere ve kurallara dayanması gerektiği konusunda fikirler ileri sürülmüş, yasa teklifleri hazırlanmıştır (14).

---

(13) M. ALDAN a. g. m. S. 104. Danıştay Dava Daireleri Kurulu 1976/222 Sayılı Kararı

(14) Ahmet BAŞSOY, "Vali Atamaları" İdarenin Sesi Temmuz-1994 S . 21

Bu konuda yapılan en son çalışma 1992 yılında içişleri bakanlığınca hazırlanarak bakanlar kuruluna ve TBMM.ne sunulan il idaresi kanunu değişiklik tasarısı olmuştur. Buna göre vali olacakların belirlenmesi için içişleri bakanlığı bünyesinde bir değerlendirme ve seçme kurulu oluşturulması ön görülmüştür. Sunulan tasarıya göre 5442 Sayılı yasanın 6. maddesi aşağıdaki şekilde önerilmiştir:

Md. 6- Valiler, İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar.

İlk defa valiliğe atanacakların, mülki idare amiri hizmet sınıflarındaki kadrolarda en az 15 yıl görev yapmış olması ve vali aday listesine girmesi şarttır.

Vali aday listesi, bakanlık müsteşarının başkanlığında teftiş kurulu başkanı, personel genel müdürü, il ve Merkez valilerince seçilecek birer temsilci, valiler dışında kalan ve mülki idare amiri hizmetleri sınıfındaki kadrolarda 15 yıl hizmet yapmış mülki idare amirlerince seçilecek iki temsilciden oluşan **Değerlendirme Kurulunca** hazırlanır.

15 yıllık sürenin hesabında 1 Ocak tarihi esas alınır. Her yıl ocak ayı içinde toplanacak değerlendirme kurulunca sicil ve özlük dosyaları incelenip, gerektiğinde araştırma yaptırılarak personel değerlendirmeye tabi tutulur. Değerlendirme sonunda bilgi, çalışkanlık, hizmet içinde ve dışındaki tutum ve davranışlar, temsil kabiliyeti gibi hususlar bakımından valilik yapma nitelik ve liyakatına sahip olduğu tespit edilenler aldıkları not sırasına göre vali adayları listesine dahil edilirler. Liste bir yıl için geçerlidir. (15)

Bakanlar Kurulunun böyle bir düzenlemeyi ilk kez benimsemesi valilik, mülki idare Amirliği ve hizmet açısından ümit verici olmuşsa da Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri komisyonunda reddedilmiştir.

Bütün batılı demokratik ülkelerde vali olacak kişilerin belirli liyakat ve birikime sahip olması ön şart olmuştur. Ülkemizde ise bunun hiç bir ölçüsünün olmaması mülki idare amirlerinin il düzeyinde vali olarak tarihsel prestijinin giderek zedelenmesine yol açmaktadır. Fransa'da ilk defa valiliğe ata-

---

(15) A. BAŞSOY a. g. m S. 22

nan kişilerin en az 2 yıl geçmeden görevlerinden alınmamaları kuralı önemli yararlar sağlamaktadır. Bu ülke de vali olacak kişilerde belirli bir liyakat ve bilgi birikimi ve deneyim zorunlu görülmekte, belirli bir okulu bitirenler (Ecole Nationale de Administration ) arasından valiler atanmaktadırlar. (16) Belirli bir asgari sürenin oluşu da hem atamayı yapan hükümetin daha titiz davranmasını hem de valinin kişisel onurunun korunmasını sağlamaktadır.

Son yıllarda atamalarında siyasi tercihlerin ağırlıklı rol oynaması valilerin, atanmak yerine seçilerek iş başına getirilmelerini bir fikir olarak gündeme getirmiştir. Buna göre valiler de belediye başkanları gibi seçimle göreve gelip gideceklerdir. Böylece valinin, siyasi açıdan yansız olma gereği ortadan kaldırılarak fiili durum yasal hale getirilmiş olacaktır. Seçilen valilerin yanı sıra , diğer bazı ülkelerde olduğu gibi ( İngiltere, Fransa ) merkezi hükümetin uzman elemanlarının da , il yönetiminde görev almasının uygun olacağı düşüncesi ileri sürülmektedir. Valilerin seçilerek yada atanarak göreve gelmeleri ayrı bir tartışma ve tez konusu olabilir. Tezimiz, atamaya ilişkin yeni bir düzenleme geliştirmek amacı taşıdığından bu tartışmaya tezimizde yer verilmemiştir.

Halen aktif vali olarak görev yapan bir mülki idari amiri önerisinde, batıda olduğu gibi profesyonel yöneticilik kabul edilmeli ve özellikle merkezi idaredeki üst yönetici kadrolar (Genel müdür, genel müdür yardımcıları ve hatta valiler) sözleşmeli olmalı ve mevcut hükümetin görev süresi ile birlikte sözleşmeleri bitirilmelidir , şeklindedir. Böylece devlet kadroları her hükümet değiştiğinde şişmeyecek, zaten siyasi kabul edilen bu kadrolar daha ehil ve profesyonel yöneticilerce doldurulmuş olacaktır. (17) Bu şekilde hizmetlerin daha verimli sağlanabileceği iddia edilmektedir. Bu görüşe göre hiç bir deneyimi olmasa da kişiler seçilerek göreve gelebilmekte ve bir idarenin başına geçebilmektedirler. İşe uyum sağlayana kadar uzunca bir zaman boşa geçmektedir. Oysa profesyonel yönetici kullandığında böyle bir kayıp söz konusu olmayacaktır. Bu nedenle seçilmişleri karar organlarının da profes-

---

(16) Ahmet ÖZER, "Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri", T:İ:D dergisi Sayı :401 Aralık 1993 S. 531

(17) Şinasi KUŞ, "Türk İdari Sisteminde ve Kamu Personel Rejiminde Yapılması Gereken Yapısal Değişiklikler Üzerine Birkaç Söz," Yeni Türkiye Dergisi 1995 Sayı . 4 S. 245

yonel yöneticilerinde yürütme organında görevlendirmek en doğru çözüm olacaktır.

Mesleğe askeri bir yaklaşımla bakan ve halen kaymakam olarak görev yapan bir mülki idare amirinin görüşüne göre ise silahlı kuvvetlerdeki kurmaylık sisteminde olduğu gibi mülki idare içinde bir mülki idare akademisi kurulmalı, uygulanacak programla seçilmiş kaymakamlar burada eğitilerek kurmay yapılmalıdır. Bu kurmay kaymakamlar aynı zamanda vali adayı olarak algılanmalı, valiler bunlar arasından atanmalıdır. Böylece valilik seçiminde politik ve diğer baskıcı etkenler ortadan kaldırılmış olacaktır. Valilik generallikle benzeştirilmekte ancak atamada farklı oldukları ifade edilmektedir. Yine bu öneriye göre seçimlerde aday olmuş ve halkın milletvekili olarak seçmediği kişiler ödüllendirilerek vali yapılmamalıdır. (18)

Valiler de generaller gibi rütbelere (Tuğ. Tüm, Kor. Or ) ayrılıp iller sınıflandırılmalı, kadrosu olamayan vali hizmet süresine bakılmaksızın emekliye ayrılmalı ve yaş haddine kadar valilik ödenek imkanlarından yararlanmalıdır. Bu sistemin kabul edilmesi halinde silahlı kuvvetlerde olduğu gibi kimin hangi görevlere geleceği önceden belirli olacak, valilerin siyasallaşması önlenecektir.

Bütün bu önerilerin ortaya çıkardığı gerçek, vali atama sisteminin değiştirilmesi ve bu konuda yeni bir düzenlemeye gidilmesi gerektiğidir.

Taşra yönetiminin başında bulunan valiler, her siyasal parti ve politikacıya aynı uzaklıkta bulunmak durumunda olan kanunları uygulayacak, hizmetleri yürütecek ve bunları yaparken herkese eşit ve adil davranmak zorunda olan görevlilerdir. Toplum yaşamının tüm kesimlerini kapsayan görevlerin huzur ve güvenlik içinde yürütülmesinden sorumlu kılınan ve karşılığında çok geniş kamu yetkilerini kullanma imkanına sahip olan valilerin atanması doğal olarak özel bir önem taşımaktadır.

---

(18) Mustafa Tefvik ÖZBİLGİN “ Mülki İdare Amirliği Sisteminde Reform Yapılmalıdır, ” Yeni Türkiye Dergisi 1995 Sayı. 4 S. 275 - 276

## **Vali Atamalarına İlişkin Bir Alan Araştırması**

### **A-Alan araştırmasının Amacı ve Modelin Oluşturulması**

Bu bölümde sunulmasına çalışılacak alan araştırmasının amacı, Vali atamaları konusunda sistemde yer alan sorunların tanımlanması ve Türkiye’de idare yapıya uygun düşebilecek bir modelin oluşturulmasıdır. Bu modelin geliştirilebilmesi için öncelikle Türkiye’de illerin durumu, sınıflandırılması ile ilgili ön bilgileri; vali atama yöntemi ile ilgili sorunların tanımlanmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum sergilendikten sonra modelin geliştirilmesine çalışılmıştır.

### **1- Türkiye’de İllerin Durumu ve Sınıflandırılması**

Osmanlı İmparatorluğundan beri il sınırları ve mülki idare bölümleriyle ilgili olarak yapılan değişiklikler, ulaşımda meydana gelen gelişmelere rağmen bu birimlerin küçülmesi yönünde olmuştur. Anayasalarımızın tümünde olduğu gibi 1982 anayasamızda da illerin ekonomik ve coğrafi durumuna, ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kurulacağı belirtilmiştir. (Md. 126) Oysa uygulamada bu ilkelerin bir kenarda kaldığı, illerin kuruluşunda genellikle tarihi oluşum, gelenekler, halkın istek ve baskıları yada seçimle ilgili tümüyle siyasi düşünceler gibi uygun olmayan gerekçelerin rol oynadığı görülmektedir. Genellikle bu tür gerekçelerle kurulan iller, siyasi, sosyal ve yönetsel faaliyetleri bünyesinde toplayan, halkın da bölgesel bir dayanışma duygusuna sahip olduğu, bir hemşehrilik anlayışının geliştiği mülki idare bölümleri durumundadırlar.

Ülkemizde var olan illerin sınırları, Osmanlı dönemindeki sancakların sınırlarından etkilenmiş olarak çok az değişiklikle konumlarını sürdürmektedir. Gelişen sanayileşme ve ulaşımdaki yenilikler nedeniyle illerin siyasi sınırları değişmemekle beraber, bazı illerin çok fazla büyüyerek sınırlarının dışına doğru dahi gelişme eğilimine girmelerine sebep olmuştur. (19)

Ülkemizde il genel yönetiminin önemli sorunlarından biride mülki kademeler arasındaki dengesizliklerdir. Aralarında çok büyük farklar bulunan iller ve ilçeler bulunduğu gibi illerden daha büyük olan ilçeler de bulunmak-

---

(19) Mustafa TOSUN, Türkiye’de Valilik Sistemi TODAİE Yayını No:118 Sevinç Matbaası Ankara 1970 S. 88

tadır. İl ve ilçe kurulmasındaki rasgelelik ve hızlı artış, nüfusu normal sınırların altında aşırı küçük iller ile Ankara, İstanbul, İzmir gibi aşırı büyük ve büyüme eğilimi yüksek iller sorununu ortaya çıkarmaktadır. (20) Oysa daha önce de belirttiğimiz gibi anayasalarımızda il olabilmenin objektif ölçüleri belirtilmiştir. Cumhuriyetin kuruluşunda, Osmanlı Devletinin sancaklarının (Livalarının) sınırları yeni dönemin illerinin sınırları olarak kabul edilmiş ve sayıları uzun süre aynı kalmıştır.

**Tablo 1**

**Yıllara Göre İl Sayıları**

<b>YIL</b>	<b>İL SAYISI</b>
1926	74
1929	63
1933	57
1935	62
1939	63
1953	64
1954	66
1957	67
1989	71
1990	73
1991	74
1992	76
1995	79
1996	80
1999	81

(20) Fevzi DEMİR, Şükrü KARATEPE, Bilal ERYILMAZ Türkiye’de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması ESİAD Yayını No: 93/G-2 İzmir 1993 S. 24



Tablodan da anlaşılabilir gibi uzun süre çok büyük bir değişiklik göstermeyen il sayısı 1989 dan itibaren süratle artmaya başlamıştır. Yeni kurulan illerin kuruluş gerekçelerinin değerlendirilmesi halinde objektif ölçütlerin ( Ekonomik ve sosyal yapı, coğrafi durum ) yerine diğer faktörlerin ( Siyasal veya güvenlik gibi) etkili olduğu söylenebilir.

1947 yılında yapılan 1. İdareciler Kongresinde geniş alanlı illerin daha verimli olacağı ileri sürülmekle birlikte il statüsünü kaybedecek yörelerdeki halkın tepkileri nedeniyle bunun uygulanamayacağı sonucuna varılmıştır.

5442 Sayılı il idaresi kanunu tasarı iken içişleri komisyonu raporunda, aksi görüşü savunmuş ve özellikle cumhuriyetle yönetilen ülkelerde küçük alanlı iller sisteminin uygulandığından söz ederek ulaşım teknolojisindeki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de yeni illerin kurulmasının bekleneceğini ifade etmiştir. (21)

1960 yılında TODAİE tarafından Türkiye'nin idari taksimatı üzerinde yapılan araştırmaya göre; idari bölünmelerin ulusal gelişmenin gereklerine uyurulması zorunluluğunun bulunduğu ve bu sınırların keyfi ve yapay biçimde belirlenmesinden kaçınılması gerektiği belirtilmiş olup illerimiz ve ilçelerimiz arasında alan ve nüfus açılarından çok büyük farklar bulunduğu tespit ve ifade edilmiştir. (22)

Aynı yıl içişleri bakanlığında kurulan bir komisyon raporunda da illerin yönetsel alanlarına ilişkin olarak şu konulara değinilmiştir:

Yeni il kurularak il sayısının artırılması yoluna gidilmemelidir. Çünkü küçük iller personel ve diğer cari giderleri artırarak milli gelir israfına ve ulusal kalkınmanın yavaşlamasına sebep olacaktır. Öte yandan il sınırlarının bir bölgeyi kapsayacak kadar büyük olması da gerekmez.

İl sınırlarında yapılacak bir yeniden düzenleme, bu yapıya alışmış ve gelenekleri, duyguları ile benimsemiş halkta ve dolayısıyla yönetim bünyesinde ciddi rahatsızlıklara yol açabilecektir, dedikten sonra il kurulması için o zaman belirlenen ölçütleri sıralamışlardır.

(21) Selçuk YALÇINDAĞ, "Yönetsel Etkililik, Demokrasi ve İl Sayısının Artırılması" TODAİE, Amme İdaresi Dergisi Mart 1997 S. 16

(22) S. YALÇINDAĞ a. g. m. S. 16 Türkiye'nin idari taksimatı TODAİE Ankara 1961

- İlçe adedi en az 5, ile en çok 15 olmalı
- İlin yüzölçümü 24. 000 Km<sup>2</sup> yi geçmemeli
- İlçelerin yüzölçümü en az 600 Km<sup>2</sup> olmalı
- İlin nüfusu en az 210. 000 olmalı

Bu şartları taşıyan bir bölge coğrafi, iktisadi, sosyal, sınai ve kültürel bakımlardan da bir birlik ve uyum arz ediyorsa orada vilayet kurulabilir, buradaki şartların bazılarında yoksun olan bir yöre gelenekler, iç ve dış güvenlik ve milli çıkarlar gerektiriyorsa elbette vilayet yapılabilir, denmektedir. (23)

MEHTAP Raporunda ise mevcut illerin alan, merkez, sınır ve sayıları üzerinde geniş çaplı bir değişikliğe gidilmemesi, yapılacak değişiklik ve yeni il kurulmasına ilişkin isteklerinin planlama teşkilatının süzgecinden geçirilmeden meclise sunulmaması önerilmiştir.

Yapılan başka bir araştırma sonucunda illerimizin çoğunluğunun;

- Nüfusu 300. 000 ile 1. 000. 000 arasında ( % 75 )
- Merkez nüfusu 100. 000 ile 500. 000 arasında ( % 87 )
- Yüzölçümü 5000 ile 15. 000 Km<sup>2</sup> arasında ( % 75 )
- İlçe sayısı 5 ile 11 arasında ( % 75 )

Köy sayısı ise 200 ile 700 arasındadır ( % 85 ) Bu nedenle bu ölçüler uygun il boyutları olarak düşünülebilir denilmiştir. (24)

**Alan Açısından** ise ülkemizdeki illere bakıldığında; alanı çok büyük olan Konya (38. 257 Km<sup>2</sup>), Sivas (28. 488 Km<sup>2</sup>), Ankara (25. 706 Km<sup>2</sup>), Erzurum ( 25. 066 Km<sup>2</sup> ) gibi illerin yanı sıra , Bartın ( 2. 140 Km<sup>2</sup>), Iğdır ( 3. 539 Km<sup>2</sup>), Bayburt (3. 652 Km<sup>2</sup>) gibi oldukça küçük sayılabilecek illerimiz bulunmaktadır. En büyük ilimizle en küçük ilimiz arasındaki büyüklük farkı yeni kurulan illerden sonra 18 kata çıkmıştır.

---

(23) S. YALÇINDAĞ a. g. m. S. 17 Türkiye Mülki Taksimatı Hak. Rapor. İçişleri Bak. Ankara 1960

(24) Cevat GERAY, "Yeni İl ve İlçe Kurulmasında Yöntem Sorunu" İdarecinin Sesi Dergisi Mayıs 1989 Cilt 3 Sayı. 3 S. 23

**T a b l o 2****Yüz ölçümlerine göre iller**

Ölçü (Km2)	İl Adedi	Oranı (%)
5.000 den az	13	16.5
5.000 - 10.000	38	48.1
10.000 - 15.000	17	21.5
15.000 - 20.000	6	7.6
20.000 - 30.000	4	5.0
30.000 den yüksek	1	1.3

Ortalama , il büyüklüğünün 10.000 Km2 civarında olduğu ülkemizde 51 ilimizin (% 64.6 ) yüzölçümü bu miktarın altında bulunmaktadır. İllerimiz arasında tablodan da anlaşılacağı gibi alan açısından da önemli farklılıklar bulunmaktadır.

**Nüfuslarına göre** illerimizi değerlendirirsek, illerin 1985 ve 1997 nüfus değerlerinin dağılımı aşağıdaki şekildedir:

**T a b l o 3****Nüfus Dilimlerine Göre İl Sayıları**

Nüfus Dilimleri Bin	İl Sayısı		Oranı ( % )	
	1985	1997	1985	1997
82 - 250	6	16	9	20
250 - 500	21	24	31,3	30
500 - 750	18	14	26,9	17,5.
750 - 1.000	11	9	16,4	11,25
1.000 - 1.500	6	10	9	12,5
1.500 - 2.000	2	4	2,9	5
2.000 den yukarı	3	3	4,5	3,75

(1997 yılı nüfus tespitinin D. İ. E 'den alınan ve resmi olmayan kesin sonuçlarına göre )

Tablonun incelenmesinden anlaşılacağı gibi 1985 yılından sonra kurulan yeni illerin etkisiyle, az nüfuslu illerin sayısı artmıştır. İllerin % 50 sinin nüfusu 500.000 nin altındadır. Toplam nüfusumuz değerlendirilerek çıkarılan bu günkü ortalama il nüfusunun 785.000 civarında olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nüfusa göre ise illerin %70' i ortalamanın altında bir nüfusa sahip bulunmaktadır.

Öte yandan illerimiz arasında nüfusları bakımından oldukça büyük farklılıklar bulunmaktadır. 1997 nüfus tespitine göre en kalabalık ilimiz İstanbul da 9.061.096 kişi var iken Tunceli ilimizde 82.535 kişi yaşamaktadır. İstanbul un nüfusu Tunceli'nin nüfusundan yaklaşık 110 kat fazla durumdadır. Bu oranın 1985 sayımı sonuçlarına göre yaklaşık 39 kat olduğu göz önüne alındığında ülkemizde büyük merkezlere, küçük illerden yoğun bir nüfus hareketinin olduğu ortaya çıkmaktadır. Genel olarak büyük illerimizin nüfusları artarken, küçük illerimizde nüfus azalmaktadır. İstanbul 9 milyon, Ankara 3.6 milyon, İzmir 3 milyonu aşmış, Konya, Bursa 2 milyona yaklaşmış iken Tunceli 82.535, Bayburt 101.591, Kilis 110.043, Gümüşhane 155.745, Yalova 161.466, Bilecik 187.832 nüfusa sahiptirler.

#### T a b l o 4

##### İllere bağlı İlçe Sayıları Dilimleri

İlçe sayısı dilimleri	İl Sayısı		Oran ( % )	
	1990	1996	1990	1996
5 den az	2	17	2,7	21,25
6 - 10	30	27	41	33,75
11 - 15	22	19	30,1	23,75
16 - 20	15	13	20,5	16,25
21 - 25	2	1	2,7	1,25
26 dan yukarı	2	3	2,7	3,75

Bu bilgiler açıkça göstermektedir ki nüfus açısından bakıldığında da ülkemizdeki iller arasında büyük farklar bulunmaktadır.

**İlçelerin Sayıları açısından** illerimizin durumuna bakacak olursak aynı farklı yapıyı burada da görebiliriz.

Tablodan yeni kurulan iller nedeniyle beşten az sayıda ilçeye sahip bulunan illerin sayısı yaklaşık 8 kat arttığı anlaşılmaktadır. İllerin % 55 inde ilçe sayısı Türkiye ortalaması olan 11 ilçenin altında bulunmaktadır. Öte yandan ilçe sayısı çok fazla olan (İstanbul 32, Konya 31, İzmir 28, Ankara 24) iller bulunduğu gibi, 3 ilçeye sahip (Kilis, Iğdır, Bartın) ve hatta 2 ilçeye sahip ilimizde (Bayburt) bulunmaktadır. En çok ilçeye sahip iller ile en az ilçeye sahip iller arasında 10 ile 16 kat fark bulunmaktadır (25).

Buraya kadar verilen alan, nüfus ve ilçe sayılarına ilişkin bilgiler açısından değerlendirildiğinde ülkemizde halen mevcut bulunan 80 il arasından önemli farklılıklar bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu illerin yarısından fazlası ortalama değerlerin daha altında değerlere sahip bulunmaktadırlar. İl sayısının artırılması da küçük alanlı, küçük nüfuslu illerin sayısının artmasına sebep olmuştur.

Yönetmel açıdan ise iller arasında hiç bir farklılık bulunmamakta, ilin genel yönetimini oluşturan tüm kurum ve kuruluşlar bütün illerde örgütlenmek durumunda bulunmaktadırlar. Oysa hangi açıdan yaklaşılsa yaklaşılsın illerin ihtiyaçlarının bir birinden farklı düzeyde olduğu açıktır. Bu ihtiyaçları karşılayacak hizmet birimleri elbette ki bütün illerde kurulmalı ancak güç ve hacimleri ihtiyaçlarla orantılı ölçülerde olmalıdır. Aksi, ya kaynak ve personel israfına yada yetersiz hizmet verme sonucuna ulaştıracaktır.

Bu konuda bir takım düzenlemeler yaparak il sınırlarının değiştirilmesi çalışması hemen her ülkede dirençle karşılaşmaktadır. İl de yaşayan insanların duyguları, değer yargıları, alışkanlık ve gelenekleri, ekonomik ve siyasal çıkarları bu direncin gerekçesini oluşturmaktadır. Düzenleme yapmak bir yana tam tersine, belirtilen gerekçelerle yeni ve küçük illerin kurulması için toplumsal ve siyasal baskılar artarak sürmektedir. İl olmak istemlerinin ge-

---

(25) Selçuk YALÇINDAĞ, " Yönetmel Etkililik Demokrasi ve il sayısının artırılması" TODAİE Amme İdaresi dergisi mart 1997 S. 21

rekçeleri ise ; bir üst basamakta bir yönetim birimine sahip olarak yöreye daha çok ve kaliteli hizmetin getirilmesi, yeni kurulacak kuruluşlar ve atanacak personel ile birlikte kaynakların aktarılması, ekonomik ve ticari alanda canlılığın ve ayrıca taşınmaz malların değerlerinin artarak yöre insanına yarar sağlaması, il olarak prestij kazanılması yanı sıra kendi milletvekillerini seçme imkanı kazanarak siyasal yapıda daha etkin olunmasıdır.

Bu etkiler altında kalarak siyasal iktidarların, popülist politikaları sonucu bir siyasi rüşvet mahiyetinde yeni iller kurmaları kaynak savurganlığının yanı sıra, toplumda siyasal ve demokratik değerlere, hukuk devleti ilkelerine siyasetçilere ve siyasal sürece karşı güvensizlik ve olumsuz düşünceler oluşmasına yol açmaktadır. (26)

Ne anayasalarımızda yazılan genel ölçütler nede teknik raporlar olarak uzman kurum ve kuruluşlarca belirlenen en uygun il ölçütleri, yönetim tarihimizin bu güne kadar ki hiç bir diliminde kullanılmamıştır. Her dönemde değişik gerekçelerle ( Genellikle siyasal) iller kurulmuş ve kurulmaya devam etmektedir. Bu durum engellenemediğine göre fiilen de var olan iller arası farklılık, iller arasında bir sınıflandırmayı zorunlu hale getirmektedir.

Doğal ve toplumsal kaynakların toprak parçalarında dağılımı mutlak anlamda eşitlik arz etmediğinden ekonomik ve sosyal açıdan hem ülkeler arasında hem de ülkenin kendi yöreleri arasında gelişmişlik ve az gelişmişlik özellikleri ortaya çıkmaktadır.

Kalkınma sürecinin ilk evrelerinde gelişme merkezleri konumunda olan büyük kentler ve cazibe merkezleri sundukları mal hizmet ve istihdam olanakları nedeniyle üretim faktörlerinin çekim odakları olmaktadır. (27) Ancak nüfusun düzensiz ve hızlı birikimi, yaşanan aşırı göçler bu kez büyük kentlerde önemli sorunları ortaya çıkarmakta ve yaşam maliyetini yükseltmektedir.

- 
- (26) S. YALÇINDAĞ a. g. m S. 29 Mehmet ALDAN, "İller ve İlçeler Kurulurken, " İdarecinin Sesi Dergisi Ocak, 1990 Cilt. 4 Sayı. 1, S. 45 - 53
- (27) İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (1996) Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları No:2466 S. 4

Günümüzde ülkeler ve uluslararası ekonomik gelişme kuruluşları bölgesel dengesizlikleri azaltmak amacıyla politikalar geliştirmekte öneriler sunmaya çalışmaktadırlar. Dengeli kalkınma, üretim ve hizmet yatırımlarının yerleşim sistemi, nüfus ve gelir düzeyleri göz önüne alınarak yapılması, halinde sağlanabilmektedir. Bu yapılırken ihtiyaç ve kaynaklar arasında uzun süreli bir denge kurulmaya çalışılmalı, kalkınmanın sürdürülebilir olması da sağlanmalıdır.

Ülkemizde sürdürülen bölgeler arası dengesizlikleri giderme çalışmalarına rağmen coğrafi yapı, iklim özellikleri, talep düzeyi yüksek iç ve dış pazarlara uzaklık, kırsal yerleşim birimlerinin çok ve dağınıklığı gibi nedenlerle batı bölgelerinde gelişme doğuya oranla çok daha hızlı olmuştur. Geri kalmış yörelerimizde sorunlar, durgunluk, yatırım ve hizmet eksikliği olarak öne çıkarken, gelişmiş yörelerimizde hızlı nüfus artışına paralel olarak işsizlik, alt yapı yetersizliği, kaçak yapılaşma, asayiş ve çevre sorunlarında artış olarak ortaya çıkmaktadır.

Dengesiz kalkınma, ekonomik ve sosyal nedenlerle büyük kentlere doğru nüfus hareketlerini doğurmakta, aşırı gelen ve buralarda hazmedilemeyen nüfus artışı da yeni sorunları ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunları gidermek için ülkemizde bir yandan özel statüler belirlenerek geri kalmış yörelere kamu kaynakları daha fazla aktarılmakta bir yandan da özel sektörün kaynaklarını aktarmasını sağlayıcı teşvik uygulamalarına baş vurulmaktadır. Bu doğrultuda hazırlanan kalkınma planlarında çeşitli coğrafi bölgelerin ve illerin sorunları dikkate alınarak farklı gelişme politikalarının ve tedbirlerinin uygulanmasına çalışılacağı belirtilmiştir. (28)

VII. Beş yıllık kalkınma planında “kentleşmede yatay ve dikey dengenin sağlanmasına yönelik olarak sanayileşme, kamu yatırımları ve teşvik politikalarının büyük şehirlere göçü ve sanayi yığılmasını özendirmemesine dikkat edilecek, göç metropoller yerine bölge merkezlerine, orta büyüklükteki kentlere ve merkezi nitelikteki diğer yerleşim birimlerine yönlendirilmeye çalışılacak ve bu amaçla geliştirilecek kentler, sanayi teşvikleri alt yapı, hizmet ve konut yatırımları ile desteklenecektir” denmektedir.

---

(28) İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması araştırması (1996)D. P. T. Yayını a.g.e. S. 13

Bütün bu ifadeler hem bölgeler hem de iller arasında önemli farklılıklar olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Ülkemizde uygulamakta olduğumuz il sistemi, her ilde yetki genişliği esasları çerçevesinde bir il genel yönetimi ve bunun gerektirdiği bütün kuruluşların örgütlenmesini gerektirmektedir. Bu kurumlar büyük küçük bütün illerde kurulmak ve hizmet vermek durumundadır. Aralarındaki fark illerin boyutlarından kaynaklanan iş hacmindeki değişikliklerdir.

Konuya ilin yöneticisi olan vali açısından bakıldığında ise iller arasında yönetenin yetki ve görevleri açısından hiç bir fark bulunmamakta, büyük küçük tüm illerin yöneticileri birbirleriyle eşdeğer düzeyde bulunmaktadır. Hukuken İstanbul ve Muş valileri arasında görev yetki ve sorumluluklar açısından hiç bir fark yoktur. Valiler arasında illerin büyüklüğüyle ilişkili olarak bir ast üst ilişkisi de yoktur.

İller arası bir sınıflandırma atama konusunda da yapılmadığından durumu uygun olan herkes, atanma usullerine uyularak Türkiye'nin büyük küçük her iline doğrudan vali olarak atanabilmektedir. Yapılan bu atamalar, bazı illerde istenmeyen sonuçların doğmasına yol açabilmektedir. Çok büyük bir il e ilk görev yeri olarak atanan vali hem kendi meslek hayatı hem de ilin geleceğine ilişkin olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. Hukuken bu tür bir atanmaya her hangi bir engel olmamakla birlikte istisna-i bir kaç atama hariç uygulamada genellikle ilk atamalarında valilerin görece daha küçük illere atanmaları, deneyim kazandıkça büyük illere atanmaları söz konusu olmaktadır. Bu uygulama bir teamül olarak içişleri bakanlığında ve bakanlar kurulunda yerleşmiş durumdadır.

Valilik görevine genellikle atanan mülki idare amirleri göreve kaymakam olarak başlamaktadırlar. İçişleri Bakanlığı tarafından görev bölgeleri ve ilçe sınıflarının belirlendiği bir atama yönetmeliği esas alınarak atama ve değerlendirilmeleri yapılan kaymakamlar küçük ilçelerden sırayla büyüklere doğru bir yükselme seyri izlemektedirler.

Ülkemizde mevcut bulunan bütün ilçeler 6 sınıfa ayrılmış ve bu ilçelerde görev süreleri belirlenmiştir. (29) Mülki idare amirliği hizmet sınıfında kay-

---

(29) Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği 24. 6. 1986 gün ve 86/10782 R. G 19166



makamların yanı sıra vali yardımcısı, hukuk işleri müdürleri ve bakanlık merkezinde görev alanlar gibi görevlilerde bulunmaktadır. Bunlardan illerde görev yapanların da atanmalarının bir düzen içinde olmasının sağlanması gerektiği düşünülerek iller hem coğrafi bölgeler açısından, hem de ekonomik ve coğrafi durum ile hizmet gerekleri ölçü alınarak sınıflara ayrılmışlardır. (30) Atanmalarda geçiş mümkün olup, eşdeğer görev olmak kaydıyla vali yardımcılığında kaymakamlığa, kaymakamlıktan diğer görevlere atanmak mümkündür. Bu yönetmelikte yer alan iller sınıflandırması dört bölümde yapılmış, mesleki kıdemlerine göre vali yardımcılarını ve hukuk işleri müdürlerini bu sınıflandırma doğrultusunda illerde görevlendirilmişlerdir.

Ancak ne bu sınıflandırma nede bu yönetmelik illere yapılacak vali atamaları ile ilgili bir düzenleme getirmemektedir. Oysa yukarıda da belirtildiğimiz gibi teamülen de olsa valiler atanırken belirli bir sıra takip edilmek eğilimi vardır. İlk atamalar genellikle küçük illere yapılmaktadır. Öyleyse bu usul teamül olmaktan çıkarılmalı ve kural haline getirilmelidir. Bu amaçla yukarıda belirtilen göstergelerden yararlanarak bir sınıflandırma yapılabilir.

Tarafımızdan yapılan bu iller sınıflandırılmasında illerin ekonomik gelişmişlik derecelerini gösteren ölçütlerin yanı sıra yönetsel açıdan da dikkate alınması gereken faktörlerden yüzölçümü, nüfus, ilçe ve köy sayısı, okur yazar oranı, şehirleşme oranı, sağlık, eğitim ve alt yapı hizmetlerinin durumları da değerlendirilmiştir.

Tablonun incelenmesinden anlaşılacaktır ki, sınıflandırmada yer alan illerin gerek coğrafi değerleri, gerekse ilçe ve köy sayıları ve gerekse ekonomik değerleri birbirlerine yakın durumdadır. Ancak yakın sınıflar içinde yer alan il değerlerinin de birbirlerine yakın olduğu sonucu çıkarılabilir. Doğaldır ki genel durumları birbirlerine yakın olan bu tür illerin arasında kesin bir ayırım çizgisinin varlığı söylenemez. Kimi ölçütler ele alındığında bir alt sınıfta bulunan ilin bir üst sınıfta yer alması gerektiği düşünülebilir. Ancak tüm ölçütlerin değerlendirilmesi halinde bu düşünce değişebilecektir.

Buradan çıkarılması gereken sonuç sınıflandırılmanın kesin sınırlar konularak yapılmasının söz konusu olmadığıdır. Belirli süreler sonunda yeni ve-

---

(30) M. İ. A . Atama . Yön. a. g. y. Md. 4 ve 7

rilerin ortaya çıkması, gelişmelerin olması halinde elbette ki yeniden değerlendirme ve bunun sonucunda yeniden sınıflandırma yapılacaktır. 1997 nüfus tespiti sonucu ulaşılan veriler buna örnek gösterilebilir. Şanlıurfa, Van, Adıyaman nüfus artış hızları çok fazla olarak belirlenmiş, başta Tunceli ili olmak üzere Kars, Sivas, Sinop, Kilis, illerinde ise nüfus artış hızı eksi değerlerde çıkmıştır. Doğu ve Güneydoğu illerinde bir yandan güvenlik gerekçeleri ile bazı yörelerden nüfus kaymaları olmakta bir yandan da ekonomik gerekçelerle meydana gelen göç cazibe merkezi olarak düşünülen illere doğru yaşanmaktadır. Bu tür gelişmeler sonucu Tunceli ilinde binde 69 yıllık nüfus kaybı olurken Şanlıurfa ilinde binde 38,7 yıllık artış belirlenmiştir. (1990 - 1997 nüfus değerleri karşılaştırılmıştır.) Zaman içerisinde meydana gelen değişiklikler il sınıflamalarının yeniden yapılmasını, bazı illerin sınıf değiştirmesini gerektirebilecektir.

Öte yandan bu illerde yaşayan insanların duygusal açıdan bir rahatsızlıklarının olmaması için şunu belirtmekte fayda bulunmaktadır. Bu tür bir sınıflandırma ile ilin yönetiminde ve statüsünde hiç bir değişiklik olmayacaktır. İl genel yönetimi ve ilin yerel yönetimi olan il özel idaresi aynen tüm illerde bu gün olduğu gibi kurulacak ve hizmet sunmaya devam edecektir. Geliştirilmesine çalışılan model sadece vali atamaları için belirli bir düzenleme getirerek, bu konudaki keyfiliğe son vermeyi öngörmektedir. Benzeri bir düzenleme halen ilçeler arasında yapılmış olup tüm kaymakamlar için uygulanmaktadır. Doğal olarak zaman zaman sınıf değişiklikleri yapılmakta ve ilçe insanları tarafından da içinde bulunulan sınıf pek önem taşımamaktadır. Çünkü kurumlar var ve hizmetlerini sunmaktadırlar. Aynı kurumsal yapılanmanın mülki idare amirliğinin üst basamağı olan valilik için de oluşturulması düşünülmelidir.

İşte bu anlayış doğrultusunda, tablolardaki verilerden yararlanılarak tarafımızdan yapılan il sınıflandırılmasına ilişkin önerimiz şu şekilde sunulabilir:

## T a b l o 11

### İllerin Sınıflandırılmasında Bir Öneri

1. Sınıf İller	2. Sınıf İller	3. Sınıf İller	4. sınıf İller	5. Sınıf İller
İstanbul	Adana	Aydın	Afyon	Amasya
Ankara	Antalya	Balıkesir	Bolu	Artvin
İzmir	Bursa	Çanakkale	Burdur	Aksaray
Denizli	Edirne	Çorum	Adıyaman	
Eskişehir	Erzurum	Erzincan	Ağrı	
Gaziantep	Diyarbakır	Elazığ	Ardahan	
İçel	Hatay	Giresun	Bartın	
Kayseri	Malatya	Isparta	Bayburt	
Konya	Muğla	Kahramanmaraş	Batman	
Kocaeli	Ordu	Kastamonu	Bilecik	
Samsun	Sakarya	Kütahya	Bingöl	
Manisa	Sivas	Kırıkkale	Bitlis	
	Tekirdağ	Kırklareli	Çankırı	
	Trabzon	Rize	Gümüşhane	
	Zonguldak	Şanlıurfa	Hakkari	
		Tokat	Iğdır	
		Uşak	Karabük	
		Van	Karaman	
		Yozgat	Kars	
		Yalova	Kırşehir	
			Kilis	
			Mardin	
			Muş	
			Nevşehir	
			Niğde	
			Osmaniye	
			Siirt	
			Sinop	
			Şırnak	
			Tunceli	

Bu il sınıflandırması ilerde oluşturmaya çalışacağımız vali atama modelimizde kullanılacaktır.

## 2- Vali Atama Yönteminin Sorunları

Vali atama yönteminin sorunlarına geçmeden önce bu sorunları yaratan ana nedenler üzerinde durmak gerekmektedir. Günümüzde ülkemizi yöneten ve yönetmeye talip olan tüm siyasal partiler programlarında yönetimin yeniden yapılması gerektiğini, bunun için çalışacaklarını ifade etmişlerdir. Öte yandan yönetimde yeniden düzenlemelerin yapılması gereği beş yıllık kalkınma planlarında da yer almıştır. Bütün bunlar ortaya çıkarmaktadır ki yönetimde doğru gitmeyen bazı şeyler vardır ve bunlar değiştirilmeli, iyileştirilmelidir.

Yönetimde bozulmaların nedenleri nelerdir? Neden yeniden yapılanma gerekmektedir ?

Siyasal partiler demokrasinin vazgeçilmez unsurlarıdır. Demokratik bir anlayışa sahip olmakla birlikte yönetimi (İktidarı) ele geçiren parti veya partiler, İdari kadrolarda siyasi kadrolaşmaya gitmektedirler. Yönetimde siyassallaşma sonuç olarak idarenin yansızlığını ortadan kaldırmakta , dolayısıyla da tarafsız idare, tarafsız hizmet ilkesi uygulanamamaktadır.

Bu siyasi kadrolaşma, liyakatli kamu görevlileri yerine; kayırılmış, nitelikleri şüpheli ama yükselmesi ve atanmasıyla diğer kamu görevlilerinin de çalışma ahlakını ve isteğini bozan siyasi ayrıcalıklı görevliler sınıfını ortaya çıkarmaktadır. Bununla bir yandan yukarıda belirtildiği gibi idare tarafsızlığını yitirirken bir yandan da kamu görevlileri çalışarak, beceri ve deneyimle yükselmek yerine; siyasal kurumları kullanarak yükselmek, görev ve mevkileri ele geçirmek ve sonrada yetkilerini yanlı olarak kullanmak eğilimine girmektedirler.

Yönetimin başarısızlığının gerekçesi olarak sayılanların yanında şu çelişkileri de belirtmek gerekmektedir:

Bir yandan nitelikli memur ihtiyacı öte yandan devletin tasarrufa ihtiyacı olması ve enflasyon nedeniyle nitelikli kişileri kamu görevliliğine çekecek ücreti ödeyememek çelişkisi, planlayıcı, teşvik edici devlet ile küçülmesi gereken devlet çelişkisi.

Elinde pek çok yetkiyi bulunduran merkezi yönetimin bu güçten vazgeçmesi mümkün görülmemektedir. Yönetimi ele geçirip siyasal parti, kişi ve kuruluşlar çıkarına onun imkanlarını kullanmaktan bu güne kadar vazgeçilememiştir. (31) Giderek bu durum alışagelmış, kabul görmüş bir durum olmaya başlamış, her iktidar değişiminden sonra pek çok görevlere yeni kamu görevlilerinin gelmesi; ihalelerin belli görüşte kişiler tarafından alınması normal kabul edilmeye başlanmıştır. Görevini yapanla, yapmayan, çalışanla çalışmayan arasında ne maaş olarak nede yükselme açısından ayırım yapılmamaktadır. .

Oysa gelişen dünyada karar verenlerle, bu kararları uygulayanlar birbirinden ayrılmış yönetim, profesyonel yöneticilere bırakılmıştır. Günümüzde şirketlerde bu yöntemi kullanmakta yönetim kurallarınca alınan kararları uygulamak için uzman genel müdürler atamaktadırlar. İllerin, beldelerin yönetimi şirketlerden daha mı az karmaşıktır, ve daha mı az ihtisas istemektedir? Sorusuna yanıt aranmaktadır.

Siyasetçi ile bürokratlar arasında kadroların siyasallaşması sürecinin doğurduğu çatışmalar üç tür sonuç doğurmaktadır:

Bürokrat - siyasetçi ile kavga eder, makamını kaybeder, Uzlaşırsa, koalisyon kurar yetkilerini paylaşır, bu durumda da partizan memur davranışı yüzünden bürokrat itibarını kaybeder. Üçüncü sonuç ise ne kavga ve çatışma nede uzlaşmanın sonucu olarak işin yürümediği, görme, karışma, bulaşma, yapma gibi idare-i maslahat yaklaşımıdır. (32)

Bütün bu sorunlardan kurtulmanın birinci şartı yönetimin siyasal baskıdan kurtarılmasıdır. Nitelikli personelin yapılacak tarafsız ve adil sınavlarla, kayırmacılık olmaksızın göreve alınması, yükselmelerin nesnel kurallara uyularak yapılması, bunları güvence altına alacak kurumların oluşturulması ; kamu görevlilerinin hukuki güvencelerinin abartılmaması ve görevini savsaklayan olumsuz sicil alanların görevden uzaklaştırılabilmesi ve son olarak nitelikli personele özel sektördeki kadar ücret verilmesi sağlanmalıdır. (33)

---

(31) Yıldızhan YAYLA, "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", Yeni Türkiye Dergisi 1995 Sayı . 4 S. 121

(32) Recep YAZICIOĞLU, " Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma " Yeni Türkiye Dergisi 1995 Sayı. 4 S. 44

(33) Yıldızhan YAYLA, " Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler, " Yeni Türkiye Dergisi 1995 Sayı . 4 S. 125

Buraya kadar genel hatlarıyla belirtmeye çalıştığımız atama sorunları doğal olarak valiler içinde geçerli olmaktadır. Hatta valiler üzerinde daha fazla siyasal baskı olmaktadır. Çünkü valilik siyasal açıdan etki alanına giren pek çok yetkilerin kullanılabilceği önemli bir makamdır. Özetle adli ve askeri işler dışında kalan tüm alanlarda görevli ve sorumlu olan vali bu geniş yetkilerinin yanı sıra hükümetin ve bakanların il de idari ve siyasi yürütme organıdır. İlde genel sağlığı, kamu düzenini sağlamak için özel ve kamusal her alanda müdahale yetkileri bulunan yetki genişliği esas alınarak merkezin taşradaki güçlü temsilcisi olan vali içişleri bakanlığının teklifi, bakanlar kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. (5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun, Md. 6) Günümüzde vali atamalarında yasada belirlenen bu yöntem kullanılmakta aynı biçimde atanan valiler görevden alınabilmektedir.

Bu yöntem uygulamada bazı sorunlar doğmasına yol açmakta yada daha yumuşak bir ifade ile yasal fırsat vermektedir. Çünkü vali olacaklar için yasa ile herhangi bir ön şart getirilmemiştir. İktidara gelen siyasal partiler tarafından vali atamaları yapılırken , yönetsel ihtiyaç, kıdem, liyakat gibi ölçütlerin yerini siyasal yapı, siyasi görüş ve çok basit düzeyde dostluk, akrabalık ve hatta hemşehrilik ilişkileri esas alınmaya başlanmıştır.

Bu kadar basit gerekçelerle yukarıda belirtilen çok önemli görevleri yapan, büyük sorumlulukları üstlenen valilerin atanmaları, bilgi çağına girilirken olması gerekene doğru değil; geçmişte makam ve mevkilerin satıldığı, bir imparatorluğun yönetiminde çökmeye yol açan dönemlere doğru bir gidişi dolaylı da olsa çağrıştırmaktadır. Vali olabilmek için günümüzde gereken şartların bu şekilde oluşması bazı olumsuz sonuçları ister istemez ortaya çıkarmaktadır.

Vali olarak bu önemli makama geçmek isteyenlerin bir kısmı; zamansız, seviyesiz, haksız ve hazırlıksız bir şekilde kulis yapmaya başlamakta, çeşitli ilişkiler kurmaya çalışmaktadır. Bu ilişkiler sonucunda ise yönetimin adil olma, hakkaniyete uyma gereklerinden, tarafsızlık ilkesinden pek çok ödün verilmekte, vali olmak uğraşısı seviyesiz mücadelelerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Vali olmak için belirli bir bilgi ve beceriye, kıdeme, deneyime sahip olmanın gerekmediği düşüncesi, hiyerarşik yapılanmaya aldırmadan mülki idare amirliği meslek mensuplarını, zamansız da olsa bu çabaları göstermeye tahrik ve teşvik etmektedir. Kıdem ve liyakatin, bilgi biriki-

mi ve deneyimin yetersizliği sonuçta bu mücadeleyi elbette seviyesiz kılacaktır. Adaylar kendilerini valilik makamına ulaştıracak glere ulaşmak için yönetimin tarafsızlık ilkesini rahatlıkla göz ardı edebilmekte, Makyavelist bir yaklaşımla “ amaca ulaşmak için her yolu mübah “ saymaktadırlar.

Siyasal temsilciler ile yapılan kulislere dayandırılmış biçimde valiliğe yapılan atamalar sonucunda ortaya çıkan ciddi bir sorun ise; yıllardır taşrada halkın her türlü sorunlarını yansızlık ilkesi ve hukuk çerçevesinde çözmesini umdukları devletin temsilcisi, bu özelliklerini kaybetmekte kendisini göreve getiren siyasi partinin yada kişinin valisi olarak değerlendirilmektedir. Yılların birikimi ile elde edilmiş bulunan valilik makamının saygınlığı, bu tür yanlı değerlendirmeler yapılmaya başlandıkça sarsılmakta, yönetilenlerin devletin taşradaki temsilcisine güveni azalmaktadır.

Tüm bu olumsuz sonuçlara rağmen siyasi partiler ve valiler arasındaki ilişkiler günümüzde o kadar yoğunlaşmıştır ki valiler seçimlerde siyasi partilerin listelerine doğrudan girerek milletvekili olabilmekte yada seçimlere katılarak kazanamayan kişiler arasından valiler atanabilmektedir. Bu durumda adayların yada valilerin siyasi yapıları kesinlikle ortaya çıkmakta, devletin temsilcisi olması gereken bu görevliler bir siyasi görüşün yada partinin temsilcisi olarak görülmekte ve kendilerine duyulan güven azalmaktadır. Oysa bu güven ve saygınlık kolay kazanılmamış ve bu sayede devlet yönetilenlerle güç birliği yaparak çok büyük işler başarmıştır. Bunun kaybedilmesi halkı bağlılık duyduğu devletinden uzaklaştıracaktır. Çünkü taşra halkı valinin kişiliğinde devleti görmektedir. Devletin, milletinden bağlarının kopmasına sebep olacak bu durumun yaratacağı önemli sorunlar ortadadır.

Vali atamalarında uygulanan bu keyfi yöntemin yaratacağı bir diğer olumsuz sonuç ise kendisine yükselebilecek en st makam olarak valiliği gören mülki idare amirliği meslek mensuplarının olumsuz yönde etkilenmesidir. Mülki idare amirleri önemli görevleri üstlenmiş bulunan kamu görevlileridir. Devleti ve hükümeti taşrada temsil eden, hizmetleri ve yatırımları koordine ve kontrol eden, düzenli bir Şekilde yürütülmesini sağlayan mülki idare amirlerinin hizmet istekleri azalmakta, Őevkleri kırılmaktadır. Çünkü önemli bir teşvik edici olan objektif ölçütlerle değerlendirilerek yükselme kuralı uygulanmamaktadır. Kendisi hakkında yaptığı çalışmalara ve başarılarına dayanarak tarafsız bir değerlendirmenin yapılamayacağını bilen mülki idare amiri, kişisel yapısı da uygun ise çalışmak, başarı kazanmak dışında,

başka yollardan yükselme imkanı araştırmak üzere güdülenecektir. (34) Bu durum, ülkenin en ücra köşelerinde dahi devlet ve millet işbirliğini oluşturarak önemli işler başaran, yatırımlar gerçekleştiren, kalkınma adına küçükte olsa adımlar atan mülki idare amirlerinin, vatandaşlardan uzaklaşması onlarla arasındaki sıcak ilişkilerin bozulmasına da yol açacaktır.

Öte yandan ülkemizdeki siyasal istikrar göz önüne alındığında sık sık iktidar değişikliklerinin yaşandığı ve her kurulan yeni hükümetin de aynı anlayış içinde kendi düşüncesi doğrultusunda valilerle çalışmak istediği görülmektedir. Yeni kurulan hükümetler ilk iş olarak valileri değiştirmekte ve böylece pek çok vali merkeze alınarak, sorumsuz, yetkisiz, atıl olarak bırakılmaktadır. Uygun görevlerde verilmeyen bu valiler merkezde, taşıdıkları unvanın büyüklüğü ile bağdaşmayacak koşullarda görevlerini neredeyse boş oturarak sürdürmek durumunda bırakılmaktadırlar. Kimileri kendi siyasal gruplarıyla yoğun ilişkilerini sürdürmekte ve partisinin tekrar iktidarı ele geçirecek kendisini yeniden aktif valiliğe atmasını beklemekte; kimileri yeni iktidara yaklaşım ve uyum göstererek onlarla da çalışabileceğini bir takım siyasal güçlere ispatlamaya çalışmakta; kimileri ise her şeyden vazgeçerek emekli olana kadar sadece maaşını almaktadırlar. Çağdaşlaşmayı amaçlayan, kalkınma yolunda hamleler yapmayı hedefleyen bir ülkede en fazla duyulan ihtiyaç yetişmiş elemandır. Bu ülkede valiler pek çok açıdan yetişmiş ve eğitilmiş elemanlardır, ancak ne yazık ki bu kadar basit bir şekilde bir kenara atılabilmektedirler.

Sonuç olarak hem vali unvanını taşıyanların kişisel olarak, hem de valilik makamının saygınlıklarını yavaş yavaş yitirmek tehlikesiyle karşı karşıya buldukları ileri sürülebilir.

Ülkemizde tek partili yönetim döneminden çok partili yönetim düzenine geçilmesinden sonra valilerin de görevlerinde kalma süreleri azalan yönde değişmiştir. 1935-1951 arası ülke çapında, bir valinin atandığı ilde ortalama görev süresi 2 , 3 yıl iken , 1951-1975 arası dönem için bu oran 1, 9 yıla düş-

---

(34) Yazık ki bu yapı kaymakamlar arasında da kabul görmekte, gerek vali olmak, gerekse kendilerine göre iyi ve avantajlı ilçeler atanmak amacıyla siyasal temsilcilerle çok sıkı ilişkilere girilmekte ve sonuçta da idarenin yansızlığı ilkesi tüm taşra idaresinde ciddi bir şekilde zedelenmektedir.



müştür. (35) 1975 sonrası dönemde 1983 -1990 arası hariç tutulursa çok sık hükümetlerin değiştiği bu nedenle de valilerin ortalama görev sürelerinin daha da aşağıya inmiş olduğu anlaşılabilir. Çok partili dönemle birlikte siyasal yapı ile yönetsel yapı bütünleşmiş, siyasal iktidar karşısında mülki idare amirlik sisteminin görece özerkliği yitirmeye başlanmıştır. Giderek çok partili hayatın kendine özgü partizanlık biçimleri mülki idare amirliğinin her kademesinde görülmeye başlanmış, siyaset yönetim bütünleşmesine bağlı olarak bu durum da, hizmet sürelerini kısaltıcı etkiler oluşturmuştur. Ortalama görev süresinde ki bu azalma genel idarenin taşradaki yerel yönetim organları üzerinde sağlıklı bir vesayet denetimi uygulayabilmelerini de zorlaştırmaktadır. Seçimle yerel yönetimlerin başına gelenlerin beş yıllığına geldikleri bir ortamda, ortalama görev süreleri iki yılın altında olan valilerin vesayet denetimlerinin sağlıklı olup olmayacağı da tartışmalıdır. (36)

Bütün bu olumsuzluklara rağmen günümüzde sürdürülen vali atama yöntemine dayanak olarak, valinin il de hükümetin ve her bakanın ayrı ayrı idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğunu belirten yasa (5442 sayılı il idaresi yasası) ile Devlet memurları kanununda yer alan ve valileri de kapsamına alan istisna-i memurluk kurumu gösterilmektedir. Yönetime bir canlılık ve esneklik getirmesi, göreve en uygun olanının seçilmesi amacıyla atama makamlarına geniş bir takdir yetkisi sağlayan istisna-i memurluk kurumu yanlış yolda kullanılarak anayasaya ve Devlet memurları kanunun tarafsızlık ilkesine rağmen yapılan atamalara gerekçe olarak ifade edilmektedir. İstisna i memurluk kurumu kuruluş kanunlarındaki özel hükümler saklı kalmak kaydı ile memur olabilmenin genel şartlarını taşıyan herkesin belirli görevlere atanabilmesini mümkün kılmaktadır. Ancak istisna-i memurlukları, siyasi memurluklar olarak kabul etmek, onlara siyasi işlevler yüklemek bu memurlukları keyfi tasarruflara açık ve güvencesiz saymak kurumu yanlış yorumlamak, kötüye kullanmaktır.

Kamu hizmetlerine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırımın gözetilemeyeceği ve devlet memurlarının siyasi partilere giremeye-

---

(35) Salih AK, " Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üzerine Gözlemler", Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, T. İ. D. Yayınları Bilimsel Araştırma Dizisi No:1 S. . 175

(36) Salih AK a. g. m. S. 177

cekleri, siyasi davranışlarda bulunamayacaklarını belirten anayasa maddeleri 68 ve 70 ile Devlet memurları kanununun 7. Maddesi ışığında değerlendirildiğinde istisna-i memurluk sayılan kamu görevlerine atanacaklarda siyasi görüşler ve eğilimler aranması, atanma için bu koşulların gerekli sayılması söz konusu olmamalıdır.

Bu durumda valiliğin siyasi nitelik taşıdığı ve bu nedenle valilerin yöneten siyasi kadro ile aynı görüşleri taşıması gerektiği düşünceleri açıkça anayasaya ve hukuka aykırı düşmektedir. Bu gerçekliğe rağmen siyasal gerekçelerle vali atamaları devam etmiş ve 3. Beş yıllık kalkınma planında ifadesini bulan şu tespite ulaşılmıştır: “Yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık ve objektif ölçülere bağlanmamış olması, genç kuşaklarda kolaycı değer yargılarının yayılmasına, meslek ahlakının ve yönetimin bozulmasına yol açabilmektedir.” (37)

Evrensel boyutlardaki gelişmeler ülkemizde çağdaş ve güvenilir bir yönetici olarak valilik kurumunu yeniden idare hayatımıza kazandırmak amacıyla uygulanan vali atama yöntemi yerine, anayasa ve yasaların emrettiği doğrultuda yansız bir şekilde ve liyakat koşulları çerçevesinde herkese güven verecek yeni bir vali atama yöntemini gerekli kılmaktadır.

Bu nedenlerle valinin yöneten siyasi kadro ile aynı görüşü taşıması gerektiği gibi ülke ve kamu yararına olmayan bu düşünceden vazgeçilerek, Atatürk ilkeleri, hukuk ve çağdaşlık ilkelerinin benimsenmesi, kıdem, bilgi, birikimi, deneyim gibi liyakat ölçülerinin kabul edilerek atamalarda bu esasların kabul edilmesi gerekmektedir.

### **3-Vali Atamaları İçin Geliştirilen Model**

Vali atamalarında, bilgi birikimi, deneyim ve kıdem gibi liyakat unsurları yerine siyasi ve diğer ilişkilerin değerlendirilmiş olması, uzun yıllardan beri konu üzerinde fikirler yürütülmesine, öneriler sunulmasına sebep olmuştur. Önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi bu önerilerde ön plana çıkan, valilerin yada vali adaylarının bir kurul tarafından belirlenmesi olmuştur.

---

(37) Mehmet ALDAN, “Vali Atamaları”, Amme İdaresi Dergisi Mart 1988 TODAİE Yayını S. 103, 3. beş yıllık Kalkınma Planı, Paragraf. 2132

Bir öneriye göre, mülki idare de belirli bir süre hizmet görmüş bulunmak ve yeteneği, başarısı ve yansızlığı saptanmış olmak ön şartlarını taşıyanlar arasından vali sayısının iki katı kadar vali adayı saptanmalı ve içişleri bakanının takdirine sunulmalıdır. (38) Vali atamalarına ilişkin inceleme, soruşturma ve değerlendirmelerin şimdiye kadar bir esasa bağlanmamış olması dolayısıyla, ortaya çıkan sakıncaları gidermek bakımından, bu önemli görevin oluşturulacak valiler yüksek kurulunca yapılması yine bu öneride yer almaktadır.

Aslında mülki idare amirlerinin atanmaları açısından bakıldığında kurullar tarafından ön inceleme ve değerlendirmeden geçirilmek yeni bir olgu değildir. Mülki idare amirlerinin atanmalarının yasal dayanağını teşkil eden Dahiliye memurları Kanunu (1700 sayılı ve 1930 tarihli) vali yardımcısı, kaymakam gibi mülki idare amirlerinin müdürler encümeninin teklifi, bakanının onayı ile ortak kararname ile atanacaklarını belirtmiştir. (Md. 5) İşte burada var olan müdürler encümeni bir değerlendirme kuruludur. Sicil ve teftiş raporları, kazanılan başarı belgeleri ve cezalar gibi verileri değerlendirerek üst sınıf görevlere atanacak mülki idare amirlerini (Valiler hariç) belirleyerek İçişleri Bakanına sunan Müdürler Encümeni; İçişleri Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında, Emniyet Genel Müdürü, Baş Hukuk Müşaviri, Mahalli İdareler Genel Müdürü, Nüfus İşleri Genel Müdürü,

İller İdaresi Genel Müdürü ve Teftiş Kurulu Başkanından oluşmaktadır. (1700 sayılı yasa Md. 18) Yasa objektif değerlendirmenin yapıldıktan sonra atamaların kurul kararları göz önünde bulundurularak yapılması gerektiğini emretmiştir. Ancak kamu yönetiminde tüm görevlere atamalarda olduğu gibi siyasal etkiler, içişleri bakanlığı personelini de (Özellikle mülki idare amirlerini) etkilemekte, yasa hükümleri şeklen uygulanmak durumunda kalmaktadır. Her şeye rağmen bir değerlendirme kuruluna ihtiyaç olduğu kabul edilmiş ve yasaya da konmuştur. Aynı uygulama vali atamaları içinde çeşitli isimler altında önerilmeye devam etmektedir.

Vali atamalarının yanlı ve siyasal değerlendirmelerden uzak görevin gerektirdiği belirli koşullara yansız değerlendirmelere tabi tutularak yapılması

---

(38) Mehmet ALDAN, "Vali Atamaları", TODAİE Amme İdaresi Dergisi mart 1988 S. 104

konusunda ileri sürülen tüm görüşlerden de yararlanarak sunacağımız modelin esaslarını belirtelim:

**i - Vali atamaları, belirli süreler için mülki idare amiri olarak görev yapanlar arasından, çalışmaları, bilgisi, deneyimi ve başarıları göz önüne alınarak belirlenen çok sayıda vali adayı arasından yapılmalıdır:**

Modelimizin birinci maddesinde iki yeni unsur bulunmaktadır:

Bunlardan biri, valilerin mülki idare amirlerinden atanması, diğeri ise vali adaylığı statüsünün getirilmesidir.

İl idaresi yasasının hükümetlere vali atamaları konusunda tanıdığı çok geniş yetki, vali atanacak kişiler için devlet memuru olabilmenin gerektirdiği genel şartlar dışında hiç bir şart ile sınırlanmamıştır. Bu yetkiye dayanarak hükümet her hangi bir kişiyi vali olarak atayabilmektedir. Nitekim olağanüstü yönetim dönemlerinde bu tür atamalar yapılmış, asker kökenli kişiler vali yapılmıştır. Kimi zaman bir avukatın, kimi zamanda bir öğretim üyesinin vali atandığı görülmüştür. Son yıllarda polis kökenli kişilerin vali olarak atandığı görülmektedir. Tüm bu atamalar ya istisna-i olmakta yada çok azınlıkta kalmakta, valiler yine mülki idare amirleri arasından atanmaktadırlar.

Bunun gerekçesi çok açıktır. Kamu üst düzey yöneticiliği, belirli konularda uzman olmaktan çok daha fazlasını gerektirmektedir. Askeri konularda, güvenlik konularında, hukuk alanında yada her hangi bir bilim dalında uzman olmak vali olmak için yeterli olmamaktadır. Çünkü vali olarak, sayılan bu konular da dahil olmak üzere devletin insanlara sunmuş olduğu tüm kamu hizmetlerinin verilmiş gerekçelerini, yöntemlerini bilmek, bu hizmetlerin sağlıklı bir şekilde sunulmasını sağlamak kamu yönetim birimleri arasında eşgüdümü sağlamak ve onları denetlemek gibi pek çok konuda bilgi ve deneyim sahibi olmak da gerekmektedir. Mülki idare amirlerinin sayılan bu çok ve çeşitli konularda bilgi ve deneyim sahibi olmaları da elbette ki bir okul eğitimiyle, bir diplomayla yada kısa süreli bir çalışma sonucunda sağlanamamaktadır. Kaymakam adaylığı döneminden itibaren başlayan bu öğrenme ve deneyim kazanma süreci, küçük ilçelerden başlayarak zamanla büyüyerek sorunları çeşitlenen ilçelerde ve illerde ( vali yardımcısı olarak) çalışılan yılları kapsamaktadır. Mülki idare amirliğine atılan ilk adımdan itibaren üst düzey kamu yöneticisi olarak kaymakamlar, kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şe-

kilde sunulmasını sağlamak için işbirliğini, eşgüdüm ve denetimi yapmaya başlamaktadır. Bu şekilde deneyim kazanan mülki idare amirleri ülkenin çok çeşitli yerlerinde değişik konu ve sorunlarla karşı karşıya gelmekte ve çözüm yolları arayıp bulmaya çalışmaktadırlar. Örnek verecek olursak; tarım alanında; tütünden, pamuğa, pancardan, narenciyeye, haşhaşa varana kadar her çeşit ürünün üretilmesini gözleyerek, sorunlarını ve çözümlerini öğrenmek, ülkenin çeşitli yörelerinde yetiştirilen değişik hayvancılık tekniklerinden haberdar olmak, bir yerde etnik ayrılıklardan diğer yerde mezhep ayrılıklarından başka bir yerde de sınırdan kaynaklanan güvenlik sorunlarıyla ilgilenmek, çalışma hayatında meydana gelen grev, lokavt gibi sorunlar karşısında çözüm bulmaya çalışmak ve halkın devletten beklediği akla gelecek tüm konularda bilgi sahibi olmak gerekmektedir. Mülki idare amirleri bu bilgi ve deneyimlere, ülkenin her köşesinde çalışarak ve her çeşit sorunla karşı karşıya gelerek ve onları çözmeye çalışarak ulaşmaktadırlar. Oysa ülkemizin belirli yörelerinde çalışmayan bir doktor şark çıbanı konusunda, bir ziraat mühendisi haşhaş konusunda yada bir güvenlik veya din görevlisi Şii inançtaki vatandaşların davranışları konusunda yüzeysel bilgi sahibi olabilseler de uygulamaya ilişkin, derinlemesine deneyim sahibi olamamaktadırlar.

İşte başta güvenlik olmak üzere, eğitim, sağlık, tarım, hayvancılık , imar, bayındırlık gibi pek çok konuda sorumlularla birlikte bilgi sahibi olma gerekliliği, mülki idare amirlerine mesleğe adım atılmasıyla birlikte yüklenmekte ve her çalışma yeri ve yılından sonra bu birikim artmaktadır.

Uzun yıllar süren emek ve bilgi gerektiren bu kapasiteye ulaşmak, valiliğe meslek dışından atananlar için güç olmaktadır. İl yönetiminin gerektirdiği bu birikime sahip olmak en azından bu kişilerin bir süresini almakta, bu sürede o ilin yönetimi için kayıp teşkil etmektedir.

İşte bu açık gerekçeler , farklı istekleri olsa dahi, hükümetleri, valileri mülki idare amirleri arasından atamaya yöneltmektedir. Meslek dışından atanan ve çok başarıyla görev yürüten valiler elbette ki olmuştur. Ancak bunların azınlıkta kalmakta olduğu ve kendi görev alanlarında daha büyük başarıyla hizmet edebilecekleri de göz ardı edilmemelidir

Ancak valilerin modelimizde sadece mülki idare amirleri arasından atanması önerilirken, mesleğe ilk girişte yapılması gereken sağlıklı elemeye, objektif kurallara dayanan sınavlara değinmek gerekir. Mülki idare amirliği taşra-

da devletin ve hükümetin temsil edildiği, herkesin güvenini kazanmış, kanunun ve hukukun güvencesi, adil ve tarafsız olması gereken önemli bir meslektir. Bu göreve alınan kişilerin, günümüzdekinin aksine hiç bir baskı ve etki altında kalınmaksızın, görevin gerektirdiği nitelikler açısından değerlendirilerek yapılacak yarışma ve yeterlik sınavları sonucunda seçilmeleri gerekmektedir. Ancak bu şekilde göreve en iyi, en başarılı, en layık kişiler getirilebilirler. Bir siyasal partinin iktidarı elinde bulundurduğu dönemde bu görevlere siyasal düşünceleri nedeniyle atamalar yapması, hem mesleğin hem de o kişilerin güvenilirliğini zedeleyecektir. Dolayısıyla öncelikle sağlıklı ve objektif ölçülere dayalı bir sınavla işe alma sağlanmalıdır.

Yapılacak güvenilir sınavlarla işe alınan mülki idare amirleri görevleri süresince de yine objektif ölçütler açısından değerlendirilmeli, bir yandan da hizmet içinde eğitimleri sürdürülmelidir. Çalışmaları ve başarıları değerlendirilen mülki idare amirleri üst düzeye yükselmek için çok çalışmaya, kendilerini geliştirmeye teşvik edilmiş olacaktırlar. Bu anlayış içinde çalışarak, belirli bir süre bilgi ve tecrübe birikimine ulaşan mülki idare amirleri vali olabilecek seviyeye gelebileceklerdir

Ülkemizde il sayısının sınırlı oluşu, doğaldır ki her başarılı mülki idare amirine, bu model içinde de valilik yapma olanağı sağlamayacaktır. Her il e bir vali atanabilmekte diğer mülki idare amirleri de vali yardımcısı kaymakam ve hukuk işleri müdürü olarak çalıştırılmaktadırlar. Mesleğinde başarılı olarak vali olabilecek kapasiteye ulaşan mülki idare amirleri vali olamamaktan dolayı maddi ve manevi kayıplara uğramaktadırlar.

İşte gerek bu sorunu ortadan kaldırmak gerekse valileri belirleyecek seçicilere daha dar bir yelpaze sunmak için modelimizde vali adaylığı sistemi önerilmektedir. Modelimizde **Vali adayı** en az 15 yıl kaymakamlık yada eş değer görevler yürüten mülki idare amirleri arasından, çalışmaları ve başarılarının değerlendirilmesi sonucunda vali olabileceği belirlenen ve kendilerine bu statüye sahip olma hakkı verilen görevliler olacaktır

Vali adayı olarak belirlenen mülki idare amirleri, bu unvanı taşıma hakkına ve eylemli valiler kadar olmasa da onlara yakın ölçüde maddi olanaklara (maaş. v. s) sahip kılınacaklardır. Böylece bir il e vali olmasa da başarılı ve çalışkan bir mülki idare amiri, meslek hayatı boyunca maddi ve manevi açıdan tatmin edilmiş olacaktır. Benzer bir uygulama ülkemizde hakim ve

savcılar için uygulanmakta, belirli bir süre sonucunda üstün başarılı olduğu belirlenenler birinci sınıf hakim statüsüne yükseltilmektedir. Bu yeni konumları onlara farklı maddi ve manevi doyum sağlamaktadır.

İyi seçilerek, göreve alınan mülki idare amirlerinin arasından, yine özellikleri nedeniyle vali adaylığına seçilenler, vali olarak atanacak görevlileri belirleyecek kurula uygun bir seçenek yelpazesi olarak sunulacaktır. Böylece her biri bilgi ve deneyim birikimine sahip, yeterliğini ve yeteneğini kanıtlanmış vali adayları arasından valiler seçilerek atanacaktır. Vali adaylığı sistemi ile hem meslek grubunun tüm mensuplarına zirveye ulaşma yolu açılmakta hem de valileri atayacaklara uygun kişileri seçme imkanı sağlamaktadır.

**ii - Vali atamaları, güvenilirliği ve layık olmaları nedeniyle seçilerek tespit edilen kıdemli valilerin oluşturduğu bir yüksek idari kurul tarafından yapılmalıdır:**

Gerek valiler gerekse vali adayları seçilme ön şartını tamamlamış mülki idare amirleri arasından yüksek idari kurul tarafından belirlenerek atanmalıdır. Yüksek Hakimler ve Savcılar Kurulu yada Yüksek Askeri Şura gibi değerlendirilebilecek bu kurula Başbakan başkanlık etmeli, İçişleri Bakanı da tabii üye olarak dahil edilmelidir. Bu durumun kurulun yansızlığını ve bağımsızlığını etkileyeceği iddia edilebilir. Ancak vali atamalarında başbakanının söz sahibi olması yönetimde birliğin ve ahenkli çalışmanın sağlanması açısından da önemli bir gerekliliktir. Taşra yönetiminin başında bulunan ve merkez adına yetki genişliği ilkesi çerçevesinde görev yapan valiler elbette merkezi yönetim ile uyumlu çalışmak, hükümetin yasalar çerçevesinde verdiği emirleri ve programını uygulamakla yükümlüdürler. Bu açıdan bakıldığında başbakanın kurula başkanlık etmesi mantıklı ve makuldür. İçişleri bakanı ise mülki idare amirlerinin kamu görevine girişlerinden itibaren tüm özlük işleri ile ilgili bakanı olarak kurula katılmalı ve personelini tanıyan bir bakan olarak söz sahibi olmalıdır.

**a) Yüksek İdari Kurulun Oluşumu**

Yüksek idari kurul Başbakanın başkanlığında, İçişleri Bakanının katılımı ve en az 9 yıl vali yada vali adayı olarak görev yapmış olanlar arasından seçilerek atanan 7 üyenin katılımıyla oluşturulması önerilmiştir. Yüksek İdari Kurulda görev yapacak üyelerin, mülki idare Amirliği mesleğinde kendilerini başarılarıyla kanıtlayarak vali yada vali adayı olabilenler arasından seçilme-

si gereklidir. Başarının ve güvenilirliğin, tecrübe birikimi ile de pekiştirilmesi amacıyla yüksek idari kurul üyesi olabilmenin ön koşullarından bir diğeri olarak , 9 yıl vali yada vali adayı olarak çalışmış olmak önerilmiştir.

Bunlardan 5 üyelik için , iki katı aday (10 kişi) mülki idare amirliği sınıfına mensup tüm görevliler tarafından, yöntem ve ayrıntıları çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecek şekilde seçilmelidir. Bu seçime dokuz yıl vali yada vali adayı olarak görev yapmış tüm mülki idare amirleri aday olabilmeli, en çok oyu alan 10 aday belirlenerek içlerinden beşinin yüksek idari kurul üyeliğine atanmaları amacıyla Cumhurbaşkanına sunulmalıdır. Böylece bir yandan meslek grubunda olanların öte yandan yürütmenin başı konumunda olan Cumhurbaşkanının kurulun oluşumunda etkili olmaları sağlanmaktadır.

Bir üyelik için yine aynı koşulları taşıyan vali yada vali adayları arasından iki aday yüksek yargı organları başkanlarınca ( Anayasa mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Sayıştay başkanlarınca) belirlenerek, diğer üyelik içinde aynı biçimde yine vali ve vali adayları arasından iki aday Genel Kurmay başkanı ve Kuvvet komutanları tarafından belirlenerek Cumhurbaşkanına sunulmalı, cumhurbaşkanınca bu önerilenlerin birer adedi yüksek idari kurula üye olarak atanmalıdır.

Böylece kurul Başbakan, İçişleri Bakanı ve Cumhurbaşkanı tarafından atanacak 7 üyeden oluşturulmaktadır. Valilik görevinin kamu yönetiminin tüm alanlarıyla ilgili olması, taşrada devleti ve hükümeti temsil etmesi dolayısıyla idarenin dışında yer alan kurumlarla ilişkiyi de zorunlu kılmaktadır.

Yüksek yargı organlarının ve silahlı kuvvetlerin temsilcilerinin bu kurula en azından öneride bulunarak katkıda bulunması uygun görülmüştür. . Bu işlemin yargının ve silahlı kuvvetlerin idareye müdahalesi gibi görülmemesi, sadece yine mülki idare amirleri arasından yapılacak seçmeye bir katkı, farklı bir ses, farklı bir düşünce ilavesi olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Sonuçta önerilen bir üyelik için yine vali veya vali adayları arasından belirlenecek iki adaydır ve ataması da yine cumhurbaşkanı tarafından yapılacaktır.

Yüksek idari kurul üyesi olarak atanan üyeler 7 yıl için atanmalı bu görevleri süresince valilerden az olmayacak bir şekilde maddi olanaklara sahip olmalıdırlar. Yüksek idari kurul üyeliği valileri ve vali adaylarını belirleyen bir kurul olarak, bir üst merteye olarak kabul edilmelidir.



**iii - İller arası yeni bir sınıflandırma yapılmalı ve bu sınıflandırma esas alınarak valilerin ataması yapılmalıdır.**

Ülkemizde il sayısı çeşitli gerekçelerle kurulan yeni iller ile 80 e ulaşmıştır. Bu seksen ilin doğal kaynakları, coğrafi durum, ekonomik, sosyal ve demografik açıdan pek çok farklılıkları bulunmaktadır. Bunlara ilçe ve köy sayılarındaki farklılıklarda ilave edilerek illerimiz önceki bölümlerde belirtildiği şekilde beş sınıfta kümelendirilmişlerdir. (bkz. Tablo 11)

İlk defa valiliğe atanacaklar yüksek idare kurul tarafından belirlenerek 5. sınıf iller olarak belirlenen illere atanmalıdırlar. Sosyo- ekonomik ve yönetsel açıdan benzerlikleri fazla olan bu illere atanan valiler üç yıl görev yapmalıdırlar. Atanırken hiç bir siyasal faktörden etkilenilmediği gibi görevden alınırken yada görev yeri değiştirilirken de siyasal etkiler en aza indirilmiş olmalıdır.

Valilerin görevlerini nasıl yürütecekleri, yetkilerini nasıl kullanacakları yasalarla belirlenmiştir. Bu kurallar dışına çıkılması halinde elbette haklarında gerekli işlemler yapılacak gerekiyorsa görevden uzaklaştırılmaları söz konusu olacaktır. Ancak bu görevden alınmalara hiç bir zaman siyasi etkenler sebep olamayacaktır. Üç yıllık görev süresini tamamlayan valiler, atama dönemi içindeki çalışmaları ve başarıları, halkla ilişkileri, ilin kalkınmasına yaptıkları katkıları açısından yüksek idari kurulca değerlendirilerek uygun görülenler bir üst sınıf ile vali olarak atanacaklardır. Bir üst sınıfa atanması uygun görülmeyen 5. Sınıf il valileri için, sınıf içinde bir başka ilde görev yapma imkanı verilmelidir. Böylece ilin özellikleri ile valinin çeşitli nedenlerle uyum gösterememesi nedeniyle olumlu çalışmaların yapılamamış olması, yöneticinin önünü tıkamayacak, sorun yöreden kaynaklanıyorsa yeterliğini başarılarıyla kanıtlayan vali yükselmek için yeni bir fırsat sahibi olabilecektir.

Bu yöntemle başarıları yüksek idari kurulca ve tüm kamu oyu tarafından tespit edilen valiler, basamak basamak yükselerek ülkenin en büyük illerinin valiliklerine yükselebilecek veya yüksek idari kurul üyeliğine atanabileceklerdir. Devletin taşra yönetiminde uzun süreler boyunca adil, yansız ve güvenilir yöneticilerin görev yapması böylece sağlanmış olacaktır.

## b) Görev Süreleri

Sınıflara ayrılan illerin valilerinin görev süreleri de, büyüklük, iş hacminin farklılığı ve görev konularındaki karmaşıklıklar göz önüne alınırsa bir birinden farklı olmaları gerekir. Modelimizde 5-4 ve 3 sınıf iller için bu görev süresi üç yıl , 2. Sınıf illerde dört yıl ve üç büyük ilimiz için ise beş yıl olacak şekilde önerilmektedir. Bu süreler atanılan ilin vali tarafından tanınmasına, sorunlarının belirlenmesine ve bunların çözümü ile birlikte ilin kalkınması için hamleler yapılmasına fırsat verecek yeterlidir. Günümüzde illerde valilerin ortalama görev süreleri dikkate alındığında, belirlediğimiz bu sürelerden az oldukları görülmektedir. Bazı durumlarda valilerin bir yılını dahi tamamlamadan görevden alınmaları söz konusu olabilmektedir. Önemli görevleri ve yetkileri olan, taşrada devletin temsilcisi olan Vali, ilde kamu yararına çalışmalar yapabilmek için belirli sürelerle sahip olmalıdır.

Öte yandan çok istisna-i durumlar hariç olmak üzere valiler illerde bu belirlenen sürelerden fazlada çalıştırılmamalıdır. Devlette devamlılık esas olduğuna ve vali olmaya ehil bulunan tüm görevlilerin de meslektaşlarının yapmaya başladıkları işleri devam ettirebilecek yeterlilikte olacakları göz önüne alınarak, süresini tamamlayan valilerin yeni görev yerlerine yada emekliye ayrılmak üzere süreleri bitiminde o ilde görevleri sona erdirilmelidir. Çok özel durumlarda kişisel çabalar sonucunda ilde başlatılan ve tamamlanması için valinin bir süre daha görevde kalmasının gerekli olduğu anlaşıldığında, yüksek idari kurul, sınıfındaki ilde görev süresi dolan valinin bir yıl daha o ilde kalmasına karar verebilir. Böyle bir esneklik hem vali hem de kurul açısından çıkması olası bazı sorunların da çözümüne yardımcı olacaktır.

Valiler, içişleri bakanlığı müsteşarlığına ve bağlı ana hizmet birimlerinin genel müdürlüklerine de atanabilmeli, bu görevler, içinde bulunmaları gereken sınıf il valiliğine eş değer görevler sayılmalıdır.

Halen pek çoğu vali olan ve içişleri bakanlığında müdürler encümenini oluşturarak mülki idare amirlerinin değerlendirme ve atanmalarında görev alan bu görevliler de ancak bu yöntemle daha yansız ve adil görev yapabileceklerdir. Müsteşarlık için en az 9 yıl valilik yapmak, diğer görevler içinse 5. sınıf il valiliğini bitirmiş olmak gerekli olmalıdır.

Yüksek idari kurulca yapılan değerlendirme sonucunda bir üst sınıf il valiliğine atanamayan valiler, sürelerini doldurmuşlarsa derhal, doldurmamışlar

ise doldurana kadar merkez valiliğinde görevlendirildikten sonra emekliye sevk edilmelidirler. Ancak bu şekilde emekliye sevk edilen valilerin maddi kayıplarının olmaması sağlanacaktır.

Gerek değerlendirme sonucunda, gerekse atanacak üst sınıf il sayısının azlığından dolayı emekliye ayrılmak yada merkeze alınmak durumunda olan valiler, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlıklarda mülki idare ile ilişkileri sağlamak amacıyla danışman olarak görevlendirilebileceklerdir. Ancak bu görevlerden tekrar eylemli il valiliğine dönüş mümkün olmayacaktır.

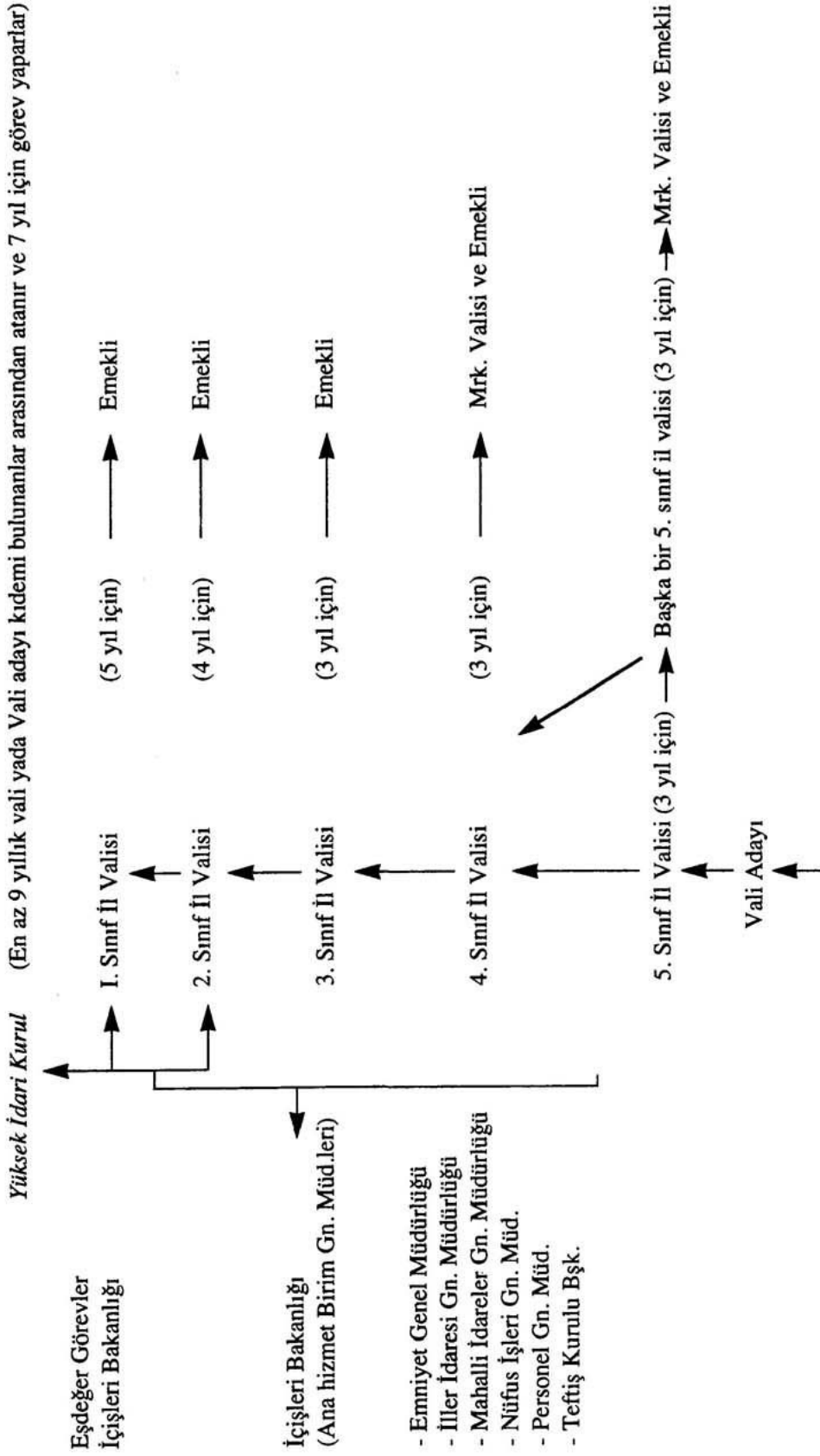
Böylece siyasi yetkililere bilgi ve deneyim birikimi olan valilerden yararlanma fırsatı verilmesi ve valilere emeklilikten önce bir görev imkanı daha yaratılması sağlanmış olmaktadır. Bu şekilde görev alamayanların maddi kayıpları olmaksızın emekliye ayrılmaları ile de merkez de atıl olarak bir kenara bırakılan ve yaş haddine kadar maaş nedeniyle beklemekten kaynaklanan merkez valileri yığılması önlenmiş olacaktır

Bütün bu il sınıflandırılmalarına ve görev sürelerine rağmen, derecesi ve sınıfı ne olursa olsun, büyük küçük ayrımı yapılmaksızın il yöneticileri olan valiler arasında bir hiyerarşi kesinlikle söz konusu olmayacaktır. Taşrada devleti ve hükümeti temsil gibi önemli bir görevi üstlenen valiler, hangi sınıf ili yönetirlerse yönetsinler aynı düzeyde yetki görev ve sorumluluklara sahip olacak ve aralarında ast üst ilişkisi bulunmayacaktır. Yönetilenler açısından sınıflandırmadan dolayı meydana gelebilecek duygusal mutsuzluk bu şekilde ortadan kaldırılacak aynı zamanda idare tarihimizde valilik makamının yeri ve önemi her seviyede korunmuş olacaktır.

Sınıflara ayrılan illere atanan valiler arasında hiyerarşik bir ilişki kurulması önemli bir makam olan valiliği zedeleyeceği gibi illerde yaşayan vatandaşlar arasında da huzursuzluklara yol açabilecektir. Vali, büyük küçük bütün illerde devletin ve hükümetin temsilcisi olmaya ve halkın güvenine layık olmaya devam etmelidir.

Bu model ile vali olmak ve vali olarak çalışmaya devam edebilmek için gereken tek ölçü **ülke ve yönetilenler yararına çalışmak** olacaktır.

### Şekil I Vali Atama Modeli Şeması



En az 15 yıl görev yapmış mülki idare amirleri (Kaymakamlar, Vali Yardımcısı, Mülkiye müfettişi ve bakanlık merkezinde görevli mülki idare amirleri)