
VALİLERİN “SİYASİ YÜRÜTME SIFATI” VE BU ÇERÇEVEDE BÜROKRAT-SİYASETÇİ İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR ANALİZ

Mehmet BOZTEPE*

ÖZ

Türk kamu yönetiminde vali il’de devletin ve hükümetin temsilcisidir. Bunun yanında ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olarak düzenlenmiştir. İl İdaresi Kanunu ile valiye tanınan bu “siyasi yürütme sıfatı” idare hukukunun en tartışmalı konularından biridir. Zira bu sıfat valiyi temsil ettiği hükümetin veya iktidardaki siyasal partinin ildeki siyasal uzantıymış algısına sebebiyet vermektedir. Bu çalışma valinin siyasi yürütme sıfatının yönetim hukukundaki karşılığını açıklamayı amaçlamıştır. Bunun yanında bu sıfattan kaynaklanan bürokrat-siyasetçi ilişkisi, bu ilişkiden kaynaklanan yönetsel çatışmalar ve bu çatışmanın çözümüne yönelik çözüm önerileri bu çalışma kapsamına alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Vali, Hükümet, Siyasi Yürütme, Bürokrat

AN ANALYSIS OF THE TITLE OF “POLITICAL EXECUTOR” OF GOVERNORS AND THE RELATIONSHIP BETWEEN BUREAUCRATS AND POLITICIANS IN THIS CONTEXT

ABSTRACT

The governor is considered to be a representative of the state and government in provinces according to Turkish public administration. By the same token, the institution of governor is organized as the representative of each ministry, in addition to being their political and administrative instrument. The title of “political executor” given to the governors by the law of provincial administration has become one of the most controversial issues in administrative law because this title leads to a misperception that governors are the extensions of the ruling political party in provinces. This work aims to define the title of “political executor” of governors with regard to administrative law, in addition to including the relationship between bureaucrats and politicians resulting from the above mentioned title, relevant administrative conflicts and suggested solutions for these conflicts.

Key Words: Governor, Government, Political Execution, Bureaucrat.

* Dr., Pazarçık Kaymakamı

GİRİŞ

Türk idari yapılanmasında merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi diğer bir deyimle il sistemi Fransız yönetim biçiminden esinlenilerek "Kapsayıcı Valilik" modelinde oluşturulmuştur. Taşradaki kuruluşlar üzerinde sıkı ve yakın bir denetim kurmak isteyen ülkelerin ihtiyacına uygun düşen bu yapılanmada yürütmeden tek kişinin sorumlu olması ve Bakan ile aracısız temas etmesi temel alınmıştır. Bunun sonucu olarak merkezi taşradaki temsilcisi olarak valinin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin en büyük ve en yetkili görevlisi olarak örgütlenmesi sağlanmıştır. Bu da kaçınılmaz olarak valilere hem idari hem de siyasi kimlik yüklenmesine sebep olmuştur.

Yönetim felsefesinin şekillendirdiği bu sürecin hukuki yansımanın bir sonucu olarak vali; ilde ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası (5542 s.K., md:4) olarak düzenlenmiştir. Vali'yi idari yürütme sıfatı ile siyasal etkilerden arınmış olarak devletin temsilcisi olarak görmek isteyen anlayış ile valiyi siyasi yürütme sıfatı nedeniyle siyasal iktidarın taşra temsilcisi olarak görmek isteyen anlayışın karşılaşması sonucu yaşanan bürokrat-siyasetçi çatışması günümüz Türk kamu yönetiminin en önemli sıkıntılarından birini oluşturmaktadır.

1.YÖNETİM HUKUKUNDA VALİ'NİN HUKUKİ STATÜSÜ: KAPSAYICI VALİLİK-SINIRLI VALİLİK AYRIMI

Yönetim hukukunda valilerin statüsüne yönelik ana çerçeve belirlenirken valilik sisteminin şekli ve içeriği belirleyici unsur olmaktadır. Yönetim yazınında temel olarak iki tür valilik sistemi kabul edilmektedir. Bunlar 'kapsayıcı valilik' ve 'sınırlı valilik' sistemleridir (Tosun, 1970:4).

Kapsayıcı valilik sisteminde ülke, il adı verilen bölümlere ayrılmaktadır. Merkezi idarenin taşra kuruluşlarının bütünü ya da çoğu için standart olan bu alan, aynı zamanda mahalli idareler tarafından da kullanılmaktadır. Her bölümün başında devleti ve hükümeti temsil eden bir genel yönetici bulunmaktadır. Genellikle vali diye adlandırılan bu yüksek memur, kamu düzenini sağlamakta, merkez memurlarını ve ilin alt bölümlerini gözetim ve denetimi altında bulundurmaktadır. Sadece askeri ve adli kuruluşlar validen bağımsız konumdadır. İdari ya da teknik bütün kuruluşların kumanda zinciri validen geçmektedir. Merkezle taşra arasındaki tek haberleşme aracı validir. "Bu sistemde yürütmeden tek kişinin sorumlu olması ve Bakan ile aracısız temas etmesi temel alınmıştır. Böylece alt üst olmuş yönetimde birlik sağlanması hedeflenmiştir. İşte valilerin hem siyasi hem de idari işlevlerinin bulunması bu anlayışın sonucudur" (Yayla, 1981:30).

Bu sistemde vali sivil bir memurdur. İlde yerleşmiş ya da il halkından olanlar vali olarak atanmamaktadır. Kariyerden ya da dışarıdan gelebilir. Mesleki teminatı yoktur. Çoğunlukla iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu bir bakanlığın gözetimi altındadır. Mahalli idare birimlerinin merkezi idare tarafından kontrolü vali tarafından yapılmaktadır (Tosun, 1970:4).

Kapsayıcı valilik ya da Fransız sistemi, özellikle taşradaki kuruluşlar üzerinde sıkı ve yakın bir denetim kurmak isteyen ülkelerin ihtiyacına uygun düşmektedir. Sistemin kurucusu olan Napolyon, kendisinin atadığı ve kendisine karşı sorumlu tek bir adam tarafından yine kendisi tarafından tespit edilen politikanın ilde uygulanmasının esas almıştır. Zira Napolyon'un askeri sorumluluk, otorite ve verimlilik anlayışı, yönetimin tek adama bırakılmasını gerektiriyordu. Bu nedenle, yetki merkezciliği bu sistemin esasıdır. Sistem, bütün yetkileri bir noktada toplamak suretiyle, tam bir piramit kurmaktadır (Tosun, 1970:5).

Sınırlı valilik sisteminin örneği kabul edilen ülke ise İtalya'dır. Kapsayıcı valilik sisteminden yani Fransız örneğinden temel olarak ayrıldığı nokta ise fonksiyonel birimlerin alanlarının il sınırlarıyla bağlı olmayışıdır. Bu birimler kendi merkez

kuruluşlarıyla doğrudan doğruya haberleşebilmekte ve geniş yetkiler kullanabilmektedirler. Genel idari hizmetlerini, ya bakanlıklar ya da bizzat teknik birimlerin kendileri sağlamaktadır. Vali, hem yürütme organının hem de sadece İçişleri Bakanı'nın temsilcisi olarak görünmektedir. Bununla birlikte valilik, tarih boyunca yetkilerinden kaybetmek suretiyle, bugün sadece bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı'nın ildeki hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu hale gelmiştir. İl özel idaresinin başında ise seçimle gelmiş bir başkan bulunmaktadır (Kalabalık, 1999:133).

Ülkemizde il sistemi ve valilik örgütlenmesi Fransız sisteminden esinlenilerek "Kapsayıcı Valilik" kapsamında oluşturulmuştur (Kalabalık, 1999:134). Bu durum il sistemi ve valilik yapılanmasını öngören temel yasalarda açıkça gözlemlenmektedir.

2. TÜRK YÖNETİM HUKUKUNDA VALİNİN HUKUKİ STATÜSÜ

2.1. Genel Bir Bakış

Vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve en yetkili görevlisidir. Aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de başı ve temsilcisidir. Bu konumu ile ikili bir role sahip olan vali merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında dengeyi sağlamak fonksiyonunu da yerine getirmektedir.

Valilik makamı 1921 Anayasasının 14. maddesinde, "vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi devletin umumi ve müşterek vezâifini rüyet etmektir." biçimindeki düzenleme ile anayasal bir statü kazanmıştır.

Buna karşın 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında valilik müessesesi düzenlenmemiştir. 1982 Anayasası hazırlanırken Milli Güvenlik Kurulu Anayasa Komisyonunda tasarının 134. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "Vali ilde Devletin ve Bakanlar Kurulunun temsilcisi, il idaresinin başı ve merciidir." şeklindeki hüküm Anayasa kuralı niteliğinde görülmemeyerek madde metninden çıkarılmış ve bu madde Anayasanın 126. maddesinde ki biçimiyle kabul edilmiştir.

İdari sistemimizin büyük ölçüde esinlendiği Fransa'da Anayasa'nın 72. maddesinde valinin temel görevinin millî menfaatleri korumak, yönetimi denetlemek ve kurallara itaati sağlamak olduğu belirtilmiş, dolayısıyla valilik statüsü anayasal bir düzenlemeye konu olmuştur. Ülkemizde ise, 1982 Anayasası hazırlanırken idarenin güçlendirilmesi ve bu doğrultuda valilerin yetkilerinin artırılması temel amaçlardan biri olmasına karşın (Özer, 1999:14) valilik statüsünün Anayasada düzenlenmemiş olması 'bu itibar ve onurun valilik sisteminden esirgenmesi' olarak eleştirilmiştir" (Özer, 2000:7). Bu açıdan bakıldığında Taşra yönetiminde çok yönlü görev ve yetkileri bulunan vali ve kaymakamların devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatıyla hukuki durumları ve taşra yönetimi üzerindeki görev tanımının Anayasanın 126.maddesinde düzenlenmesi il sistemine ve mülki idare amirlerine anayasal bir statü kazandırarak göreceli olarak yönetimde güçlendirilmesine katkı sağlayacağı açıktır.

Günümüzde valilik statüsünü düzenleyen temel yasal düzenlemeler 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur.

Valilik müessesini en kapsamlı ve ayrıntılı düzenleyen yasa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Valiyi "İl genel idaresinin başı ve mercii (md.4)" olarak niteleyen Kanun, valinin hukuksal durumunu 9. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre vali "İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır."

2.2. Devletin ve Hükümetin temsilcisi' sıfatıyla vali

5442 sayılı Kanununun 9. madde metninde geçen "Devletin temsilcisi olmak" ve "hükümetin temsilcisi olmak" kavramları hukuken çok net ayrılabilen kavramlar olmadığı gibi hangi görevlerin devleti temsil, hangi görevlerin ise hükümeti temsil yetkisinden doğduğu tartışmaya açık bir konudur. Türk idare hukuku akademik araştırmalarında çok fazla üzerinde durulmayan bu konu hakkında İl İdaresi Kanunu ve konuyla ilgili diğer mevzuatta da açık bir bilgi yoktur. Burada bahsi geçen "devletin temsilcisi" tabirindeki "devlet" ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliği olsa gerektir. Zira devlet siyasal ve sosyal bir varlık olması yanında bir tüzel kişiliğin özelliklerine de sahiptir. Bir tüzel kişi olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olduğu gibi, memur ve diğer kamu görevlileri statüsünde personeli de vardır (Gözübüyük, 2004:85). Devlet bu sıfatı ile birtakım sorumluluklar alabilmekte ve yargı mercileri önünde taraf olabilmektedir.

Valinin ilde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olmasının, vali ile bakanlar arasında ne tür bir hukuki bağ kurulabileceği sorusu gündeme gelmektedir. Öyle ki bu bağ hiyerarşik bir bağ mı yoksa yetki genişliği ilkesinin gereği olarak kurulan idari bir bağ mıdır? Bu bağı sadece bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili idari bir bağ ve sorumluluk ilişkisinden ibaret görmek daha yerinde bir anlayış olacaktır. Zira DMK' da belirtilen memuriyet hiyerarşisinin gerektirdiği, disiplin, özlük ve benzeri konularda tam bir bağlılıktan söz etmek zordur.

Ancak bu noktada valilerin İçişleri Bakanlığıyla olan bağlılığı daha farklı bir statü arz etmektedir. Zira valilerin kadroları ve özlük dosyaları İçişleri Bakanlığında bulunmaktadır. Bunun yanında 4483 sayılı yasa gereğince valiler hakkında soruşturma izni verilmesi de yalnızca, İçişleri Bakanına tanınmış bir yetkidir. Bu konuyla ilgili, Danıştay'ın vermiş olduğu bir karar da bu doğrultudadır. Danıştay 1.Dairesinin, 2005/742 esas ve 2005/1006 karar sayılı hükmünde, özetle şu tespit yapılmıştır:

... Bakanlar Kurulu kararıyla atanan valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin ancak ilgili Bakan veya Başbakanca kullanılabilmesi, valilerin kadrolarının İçişleri Bakanlığı teşkilatında yer alması, sicil ve disiplin amirlerinin İçişleri Bakanlığı Müsteşarı ve İçişleri Bakanı olması itibarıyla valilerin ilgili olduğu bakanın İçişleri Bakanı olması gerektiği, iştirak halinde işlenen suçlar bakımından ise; diğer bakanlıkların müsteşarlarıyla valiler arasında ast-üst ilişkisi kurulması olanaklı olmadığından valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin İçişleri Bakanına veya Başbakanına ait olduğu, Milli Eğitim Bakanınca vali hakkında soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verilemez.

Valiyi il genel idaresinin başı ve mercii olarak tanımlayan kanun koyucu il sınırları içinde hizmet gören merkezi idare teşkilatları arasında ahenk ve eşgüdümü sağlamak üzere ortak bir organ olarak valilik makamı ihdas etmiştir.

Valilerin ilde Hükümetin (merkezi yönetimin) temsilcisi olması yetki genişliği ilkesinin bir neticesidir. Valiler, İdare Hukuku'nun yetki genişliği ilkesi uyarınca, en geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır. "Başkente Bakanlar Kurulu'nda var olabilen tüm yetkiler, illerde valide toplanmış olduğu gibi; bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde ilde bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir" (Özay, 1981:41).

Diğer bir anlatımla, vali diğer memurlar gibi sadece merkezin tasarruf, emir ve kararlarını uygulamayıp, çeşitli alanlarda devleti temsil eden bakanlar gibi idari işlem ve eylem yapabilecek bir temsilcidir. Vali, "kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanarak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir" (5442 s. K., md.9/4). Bu özellik, valiyi ildeki diğer memurlardan ayırıcı esaslı bir kriterdir.

Valinin, ilde hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organı olmasının önemli hukuki sonuçları vardır. İlk olarak Kanun, bu hükmü ile valinin ilin genel idaresi bakımından ayrı ayrı her bakana karşı sorumlu

olduğunu ve bakanların valilere resen emir ve direktif verebileceklerini ifade etmektedir. Buna karşılık vali, ilde bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek, kamu gücünü kullanabilecek, hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilecektir.

Vali, il genel idaresinin başı ve il'de devletin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması sıfatıyla ilde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların taşra teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiridir. Bunun yanında tüzel kişiliğe ait genel müdürlüklerin çalışanları üzerinde kolluk denetimi yetkisini kullanır.

Merkezi yönetimin icra organı olması ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmesinin bir diğer sonucu ise valilerin, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisidir. Benzer şekilde bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürler de il yönetimi ile ilgili emir ve kararlarını doğrudan valiye bildirerek ilde uygulanmasını isteyebileceklerdir. Çünkü vali, sadece İçişleri Bakanlığı'nın ildeki bir temsilcisi olmayıp, ayrı ayrı bütün bakanların il'deki temsilcisi ve en büyük hiyerarşik amiridir. Diğer taraftan bakanlıkların il'de bulunan görevlileri de ilgili bakanlıklarla yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir. Bununla birlikte, tamamen "teknik" ve "hesap" işlerine ait konularda il idare şube başkanları merkezle doğrudan görüşme yapabilirler (5442 s.k., md.9/B). Ancak kanun hangi konuların "teknik" ya da "hesap" işi olduğunu ve bunun takdirinin kime ait olduğunu açıklamamıştır. Doktrinde bazı yazarlar, Kanunun "valiler tamamen teknik ve hesap işlerine ait hususlarda il idare başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilir", hükmünden hareketle, bunun takdirinin valiye ait olduğunu ifade etmektedirler (Tosun, 1970:42). Uygulamada ise valilerin hangi konularda kimlere ne ölçüde yetki devri yapacakları valilerin çalışma prensiplerine göre değişmektedir. Kimi valiler tüm yetkileri kendinde toplayıp bizzat kendisi kullanırken, kimi valiler ise yetkilerini vali yardımcılarını veya il müdürlerine devretmeyi tercih etmektedirler. Buna karşın gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları karşısında vali aracılığıyla yapılan yazışmaların daha çok zaman alması nedeniyle özellikle teknik konularda ilgili il müdürlükleri merkezle doğrudan görüşme yolunu tercih edebilmektedir.

Ancak bu noktada tespiti gereken bir diğer husus valinin ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması, bakanlıkların kanunen valiye verilmiş yetkileri il sınırları içerisinde vali yerine kullanabilecekleri anlamına gelmediğidir. Diğer bir deyimle 5442 sayılı yasanın 9. maddesi bakana vali adına karar alma yetkisi vermez. İl sınırları içinde kullanılacak yetki valiye ait olup, bu yetkinin bakan tarafından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Danıştay vermiş olduğu bir kararında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı il müdürü olarak görevli bir memur hakkında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında soruşturma izni verme yetkisinin il valisinde olduğu gerekçesiyle soruşturma izni veren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının işlemini iptal etmiştir (Danıştay 2. Dairesinin 04.05.2000 tarih ve 2000/1547 Esas.2000/2257 Karar sayılı kararı).

Hukuksal durumları böyle olmakla birlikte günümüzde valiler, tüm bu yetkilerinin pek azını kullanabilmekte, "yetki genişliği" esaslı bir "yetki kısıtlamasına" dönüşmektedir (Özay, 2004:42).

Bunun nedenlerinin başında merkezi yönetimin yetkilerini başkalarına kullandırma hususunda oldukça kısıncı davranması gelmektedir. Merkezi yönetim açısından bu oldukça kolaydır. En başta dilediği zaman (mutlak denecek seviyede) valiye görevden alma yetkisine sahiptir. Bir başka husus ise, gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları sayesinde valinin yetkilerini her kullanımında merkezin haberi olmakta; merkez dilediği anda müdahale amacıyla valiye emir ve direktif verebilmektedir. Bu nedenle yetki genişliği ilkesinin uygulanması, "merkezin yetkilerinin alan olarak etkinliğinin genişlemesi" şekline dönüştüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir (Özay, 2004:42).

2.3. 'Siyasi yürütme organı' sıfatıyla vali

Valinin hukuksal durumuna ilişkin Türk yönetim hukukundaki en önemli tartışma konularından biri İl İdaresi Kanunu ile valiye yüklenen "siyasi yürütme vasıtası" sıfatıdır. Esasında valiye, hükümetin siyasi programının il sınırları içinde uygulanabilmesi için diğer memurlardan farklı olarak tanınan bu sıfat, valinin, temsilcisi olduğu bakanın mensubu bulunduğu siyasi partinin ildeki uzantısıymış gibi yorumlanmasına sebep olmuştur. "Böylesine bir yorum tek partili dönemde valilerin C.H.P.'nin il başkanlığı görevini de üstlenmiş olmaları" olgusuna kadar uzanabilir (Sürbehan, 1973: 42 vd.).

Nitekim çok partili demokratik yaşama geçildikten sonra da bu tür yorumlar yapılmıştır. Bilecik Valisi'nin merkeze alınması ile ilgili Bakanlar Kurulu kararının iptali için açılan davada, davalı durumundaki İçişleri Bakanlığı savunmasında, "Hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından 'kilit personel' durumunda olan valilerin siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlileri arasından seçilmesi" gerektiğini iddia etmiştir (İçişleri Bakanlığı'nın 26.11.1975 tarih ve 1011 sayılı savunması).

Esasen böyle bir yoruma ne Anayasa kuralları ve ne de İdare Hukuku'nun temel ilkeleri olanak tanır. Danıştay'da önüne gelen somut olaylarda valiliklere yapılacak atamalarda, Anayasa hükümleri ve idare hukukunun genel ilkeleri karşısında, siyasi düşüncelere yer olmadığını, idarenin bu konudaki takdir yetkisinin hizmetin gerekleri ile sınırlı olduğunu belirtmiştir. Nitekim Danıştay Bilecik Valisi'nin merkeze alınması ile ilgili davada vermiş olduğu kararında şu tespiti yapmıştır:

Kilit mevkileri işgal eden personelin, özellikle hükümet programları doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken, siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde Hükümet icraatının süratli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia edilemeyeceği gibi, kamu hizmetinin, kamu yararına olarak en etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi sağlanamayacak, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkilerindeki memurlar arasında siyasi parti yanlısı olan, ya da olmayan memur ayırımı yapılmasına neden olacaktır (DDK'nun 04.06.1976 tarih ve 1975/340 Esas, 1976/170 Karar sayılı kararı).

Acaba Anayasa ve ilgili kanun hükümleri ve İdare Hukuku'nun temel ilkeleri ile Danıştay Kararları ışığında karşısında "siyasi yürütme vasıtası" kavramı nasıl yorumlanmalıdır? Bu noktada Gönül ve Naliş "siyasi yürütme vasıtası" deyiminin, hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade ettiğini belirtmektedir (Naliş, 1981:84; Gönül, 1992:55).

Valilerin siyasi yürütme organı olarak hizmet görmelerinden ne anlaşılması gerektiğini Ord. Prof. Dr. S.S. Onar şu şekilde belirtmiştir.

Teknik ihtisas ve salahiyetlere malik olan muhtelif meslek memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek hükümetin umumi siyasetinin tatbikini de temin edebilmek için valiye bir dereceye kadar siyasi sıfat verilmiştir... Bu bakımdan vali diğer memurlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisindedir (Onar, 1952:588).

Sonuç olarak, İl İdaresi Kanunu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile (Tutum, 1976:16; Özyörük, 1973:154), sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce (Duran, 1968:71; Güran, 1980:206) arasında uzlaşma sağlamaya çalışmıştır. Valilerin buradaki fonksiyonu nötr bir icracı olarak alacağı kararların kanunlar dairesinde hükümetlerin politikasına uygun olmasına dikkat etmekten öteye geçmemelidir.

3. VALİNİN YETKİ VE İŞLEVLERİ ÇERÇEVESİNDE BÜROKRAT-SİYASETÇİ ÇATIŞMASI

3.1. Tarihi Süreç İtibariyle Çatışmanın Kaynakları

Osmanlı Devletinde siyasal işlevler ile yönetsel işlevler arasında bir ayrışma olmamıştır. Kanun-i Esasinin kabul edilmesinden sonra bile son tahlilde siyasi tercihler bürokratik kadrolarınca yapılmaktaydı. Osmanlıda iktidarda etkili olmanın yolu bürokraside etkin olmaktan geçmekteydi (Şaylan, 1976:41).

Osmanlıdaki bürokrasi-siyaset birlikteliği Cumhuriyet döneminde artarak sürmenin ötesinde, 1930'lu yılların ikinci yarısında Cumhuriyet Halk Partisi Tüzüğünde yapılan değişiklikle en üst seviyesine ulaşmıştı. Bu değişiklikle İçişleri Bakanı olan kişinin kendiliğinden CHP Genel Sekreteri olması (veya tersi şeklinde), yine il ve ilçedeki mülki idare amirlerinin de il ve ilçe başkanı olarak parti içinde yer almalarıyla bürokrasi-siyaset birlikteliği "özdeşliğe" dönüşmüştü (Koçak, 1990:115). Başka bir ifade ile bürokrasi ve siyaset tek vücut haline gelmişti.

Cumhuriyet döneminde bürokrasi ve siyaset (devlet=parti) bütünleşmesinin temelinde bu dönemde yapılan devrimler yoluyla çağdaş ve modern bir ulus yaratılmasına giden yolda en önemli aracın "bürokratik mekanizmanın" olmasından kaynaklanmaktaydı. Devrimleri koruyacak ve yaşatacak bürokratik orta sınıfın gayretleriyle devrimler halka ulaştırılacaktı (Emre, 2002: 238).

Burada temel düşünce modernleşmek, diğer bir deyimle toplumun "muasır medeniyetler seviyesine ulaşması" gerektiği etrafında yoğunlaşmıştı. Toplum, "halk" ve "aydınlardan" oluşmaktaydı. Çağdaş eğitimden geçmiş memurlar, toplumun aydınları olarak devrimleri halka yayacaklar ve çağdaşlaşma hedefine ulaşılmasını sağlayacaklardı (Şaylan, 1976a:42-43). Böylece memurların yönlendirilmesinde idare, idarenin içinde de mülki idarenin etkinliği kendiliğinden ortaya çıkmaktaydı. Öyle ki bu dönemde bürokrasi denilince mülki idare sistemi, bürokrat denilince de akla vali ve kaymakam gelmekteydi. Çünkü taşrada; halka en yakın olan, şahsında devleti temsil eden ve modernleştirici misyonu üstlenebilecek olanlar mülki idare amirleridir. Bu dönemde bürokrasinin siyasal etkinliğini arttıran en önemli faktör, modernleşmenin bürokrasi tarafından bir misyon olarak benimsenmiş olması olmuştur (Erdoğan, 1993:244).

Esasında Anglo-saxon yönetim geleneği ile karşılaştırıldığında, bürokrasinin sadece yönetsel bir araç olarak kalmayıp, sistemin etkin gücü haline gelmesi bunu uzun süre devam ettirmesini ülkemiz tarihi sürecini de dikkate alarak Şerif Mardin şöyle açıklamaktadır (Mardin, 1992:341).

Batıda geleneksel toplumdan modern topluma geçiş, en az beş yüz yıllık uzun bir mücadele sonucunda gerçekleşmiştir. Batıda modern toplum, batının kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan çıkar çatışmaları ve sınıf savaşmaları sonucunda oluşmuştur. Endüstri devrimiyle birlikte modern toplum, nihai halini almaya başlamış, bu süreç sonunda genel ve eşit oy hakkına dayalı demokratik bir siyasal yapı ve kapitalist bir üretim biçimi doğmuştur. Kaba hatları çizilen batının geçirdiği bu tarihsel süreci, batılı olmayan toplumlar geçirmemişlerdir. Bu nedenle, bu toplumların, batının yüzyıllara dayanan sosyal ve ekonomik gelişimini kısa sürede aşabileceği bir "modernleşme" programına gereksinimleri vardır. İşte bu durumda karşımıza çıkan gereksinim, modernleşen ülkelerde bürokrasiye yüklenen işlevi de ortaya çıkarır. Bu tür ülkelerde girişimci bir orta sınıfın yokluğu, batının eğitim mekanizmalarından geçmiş seçkin bir bürokrat topluluğuyla telafi edilmeye çalışılır. Tek Parti Döneminde genel olarak bürokrasi, özel olarak da merkezi hükümetin yerel temsilcisi sıfatıyla vali ve kaymakamlar, devletin kurucu unsuru olarak iktidarla bütünleşmiş ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi bir görünüm sunmuştur.

Siyaset-bürokrasi ikileminde asıl sorun 1950'lerde çok partili siyasal hayata geçtikten sonra ortaya çıkmıştı. 1923-1950 yılları arasında valinin siyasal parti

Valilerin "Siyasi Yürütme Sıfatı" ve Bu Çerçeve de Bürokrat-Siyasetçi İlişkisi Üzerine Bir Analiz

temsilciliğine dönüşen bu durumu il idaresi sistemini aşındırmış ve 1950'li yıllarda çok partili hayata geçişle beraber bu durum sisteme karşı güvensizlik ve tepkiye dönüşmüştür. İktidar partisinin, mülki idareyi hala rakip partinin bir temsilcisi olarak görmeye devam etmesi ve önceki uygulamalardan hesap sorma güdüsüyle hareket etmeleri bu süreçte mülki idareyi siyasetle karşı karşıya getirmişti (Tutum, 1976a:151).

Bu dönemde mülki idare amirlerine Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren verilen toplumsal liderlik görevi bir kenara itilerek idarecilerin halkın günlük yaşamlarını kolaylaştıran kişiler olduğu, baba devletten "bireye hizmet eden devlet" anlayışı sık sık gündeme getirilip sindirme politikası uygulanmıştı (Şaylan, 1976:48).

Bu süreci tanımlayan en önemli açıklamalardan biri Süleyman Demirel'e aittir. Demirel, 1976 yılında basına verdiği bir demeçte şu tespiti yapmıştır (Tokatlı, 1976):

...AP bürokrasinin antitezidir. Yani bürokrasiye karşı doğmuştur, bürokrasiye teslim olmaz. Bürokrasinin avucunda olan bakan başka bir şeydir. Bürokrasiye 'şu istikamete gideceksin' diyen bir bakan başka bir şeydir. Türkiye'yi elit bürokratlar mı idare etsin, yoksa siyasetçiler mi idare etsin? Bu tartışılmalı bir meseledir. Siyasetçiler dediğin halkın mümessilleridir, milletin mümessilleridir. Biz burada temsili sistemin mümessilleriyiz.

Burada temel sorun seçilmişlerin iktidar olacak kadar oy almakla her istediklerini yapacakları yanlına düşmeleri ve daha önceki dönemde de bürokratların dolayısıyla mülki idarenin konumları gereği kendilerini devletin asıl sahipleri olarak görmelerinden kaynaklanmaktaydı. İki zıt kutup doğal olarak çatışmayı beraberinde getirmişti (Emre, 2002a:241).1950'den sonra yaşanan bu egemenlik mücadelesi, iktidar partilerinin hükümet programlarını uygulayarak siyasi sorumluluğu üstlenmenin çok ötesine geçerek, toplumun tüm imkânlarını ve kaynaklarını kendi emrinde görme anlayışının yerleşmesine yol açmıştı. Bu fiili durumu Recep Yazıcıoğlu şöyle açıklamaktadır.

...Taşradaki politikacı egosunu tatmin etmek, çevresine hava atmak ve etkinliğini göstermek, sandıktan çıkmış edasıyla ki sandıktan çıkmamıştır, bürokratlara ve devlet kurumlarına baskı yapmayı kendine görev ve marifet saymaktadır. Mevcut kanunlara baktığımızda mülki idare amirlerinin atanmasında "Bakan" hariç hiçbir yerel politikacının yetkisi yoktur. Ama dün olduğu gibi bugün de atama ve görevden almada istifa tehditleri dâhil her türlü yöntemi kullanarak etkili olmaya çalışmaktadırlar... (Yazıcıoğlu, 1995:44).

Bütün bu süreç, siyaset-bürokrasi arasındaki ilişkinin tek parti döneminde bürokrat egemenliğinde bürokrasi-siyaset bütünleşmesi şeklinde gelişirken, çok partili dönemde bu bütünleşmenin siyasi otoritenin egemenliği altında gerçekleşmesine sebep olmuştur (Çoker, 1996:51).

3.2. Çatışmanın Sonuçları ve Çözüm Önerileri

Çok partili siyasal yaşam geçişten bu yana yöneticilerin siyasi baskıların haksız ve dayanılmazlığından, siyasi otoritenin de bürokratların söz dinlemeziği ve ayak diretmesine yönelik yakınmaları her geçen gün artarak günümüze kadar devam etmiş ve özellikle taşrada kamu yönetiminin şekillendirilmesi sürecinde önemli sorunlara sebebiyet vermiştir. Mülki idare-siyasetçi çekişmelerinden kaynaklanan bu sorunları Yayla üç ayrı grupta toplamıştır (Yayla, 1981:26). Buna göre;

- Mülki idare seçimle gelen siyasi kadrolardan etkilenmektedir; siyasi iktidar-vali çelişkisi,

- Mülki idare, yerel siyasi baskılardan etkilenmektedir.

- Mülki idare, valiye tanınan yetkiler dikkate alındığında İçişleri Bakanlığının etki alanının genişlediğini gören anlayıştan etkilenmektedir.

Günümüzde hala devam eden bu çatışmayı eski valilerden Recep Yazıcıoğlu, Selçuk Yalçındağ'a atfen yaptığı bir alıntı ile şöyle özetlemektedir (Yazıcıoğlu, 1992:10).

"Mevcut sistemde bürokratla politikacı arasında üç davranış şekli vardır;

- Bürokrat ile politikacı kavgaya eder, bürokrat makamını kaybeder.

- Bürokrat ile politikacı uzlaşır, koalisyon kurar, bürokrat bu sefer itibarını kaybeder (partizan memur olur)
- Her iki şıktan kaçınmak isteyen bugünkü bürokrat eylemsiz, idare-i maslahatçı, gününü gün eden, karışma-görüşme-bulaşma politikasını benimseyen bir tavır içine girer.”

Siyasetçi-Bürokrat ilişkisi başka bir açıdan değerlendirildiğinde yaşanan sorunları daha açık bir biçimde anlamamız olanaklı olacaktır. Weber'in ussal-yasal bürokrasi modelinin ve klasik kamu yönetimi yazarlarının ortaya koyduğu genel kabul gören yönetim ilkelerinden en önemlisi yönetim-siyaset ayrışması, yönetimin siyasal kararları yansızlıkla uygulayan bir araç olarak görülmesi ve kamu görevlilerinin kamusal politika belirleme sürecinin dışında tutulması ilkesidir. Ancak her ülkenin bürokratik ve siyasal gelişme sürecinde ortaya çıkan dinamikler, bu modelin her ülkede farklı şekillenmesine neden olmuştur. Buradan yola çıkarak, bürokratik rollerle siyasal rollerin ayrışması olgusunun her ülkenin siyasal ve bürokratik gelişme süreci içinde değerlendirilmesi gerektiğini söyleyebiliriz (Emre, 2002a:241). Gerçekten de, kimi batı ülkelerinde bürokrasinin siyasal yetkenin kurucu ortakları arasında yer alması durumunda, bürokrasinin ağırlığının ABD ve Birleşik Krallık gibi ülkelere göre çok daha fazla olduğunu ve bunun yadrganmadığını görüyoruz. Alman Birliğinin sağlanmasında önemli bir ağırlığı olan Prusya bürokrasisinin, Almanya'da bürokrasinin hem saygınlığı, hem de gücü üzerindeki etkileri bugün bile sürmektedir (Heper, 1991:156-169). Benzer bir durum Fransa için de söz konusudur. Zira Fransız siyasal kültüründe kamu yönetiminden beklenen, yalnızca kamusal politikaların etkili ve verimli bir biçimde uygulanması değil, aynı zamanda toplumsal modernleşme aracılığıyla demokratik değerlerin de yerleştirilmesi olmuştur. Bu cumhuriyetçi oydaşma, son yıllardaki değişimden de etkilenmemiştir (Rouban, 1995:39). Birleşik Krallık ile Kıta Avrupası ülkelerini, özellikle de Fransa ve Almanya'yı karşılaştırmalı olarak inceleyen İngiliz kamu yönetimi Profesörü F. F. Ridley, kamu görevlilerinin siyasal hakları ve hükümete bağlılıkları bağlamında, Almanya ve Fransa'da kamu görevlilerinin “devlete, anayasa ve yasalara” bağlılık ödevi olduğu halde, Birleşik Krallık'ta “günün hükümetine” bağlılık ödevi bulunmasını karşı karşıya koyarak, Kıta Avrupası geleneğinin üstünlüğünden söz etmektedir (Ridley, 1985:31-42).

Görüldüğü gibi, bürokrat-siyasetçi ilişkisini şekillendiren veya bürokrasinin devlet yönetiminde üstlendiği veya üstlenmesi gereken rolünü tanımlayan tek bir evrensel standarttan söz etmek olanaklı değildir. Ülkemizde bu konuda yaşanan tartışmalar ve çatışmalar büyük ölçüde yerleşik yönetim geleneğinin evrimi biçiminde organik bir gelişmeden çok, farklı yönetim geleneklerinin etkisiyle, eklektik yaklaşımların zorlamasıyla bir gelişme elde etme çabasının bir sonucu olarak görülebilir. Metin Heper'in de belirttiği gibi, “sürekli olarak yaşadığımız kısır döngü, siyasal seçkinlerin, devlet seçkinlerine verilen otoriteye karşı çıkmaları ve yinelenen meşruiyet krizlerine yol açmaları olmuştur” (Heper, 1991:161). Bu çatışma hem siyasal seçkinleri hem de devlet seçkinlerini kendi sınırlarını aşmaya yöneltmiştir. Politikacı “seçilmiş olma” özelliğini ön sıraya çıkararak, yönetimin günlük işleyişine karışmayı en doğal hakkı olarak görmüştür. Başbakanların ya da Bakanların yasaların açık hükümlerine karşın, mülki idare amirlerini devre dışı bırakarak doğrudan doğruya il ve ilçe örgütleriyle işlerini yürütme çabası böyle bir bakış açısının ürünü olarak son yıllarda giderek yaygınlaşmış ve sistemi işleyemez hale getirmiştir (Emre, 2020a:242).

Mülki idare amirleri ile siyasiler arası ilişkilerin mesleğin yürütülmesine yönelik etkileri üzerine yapılan bir araştırma da ilginç sonuçlar görülmüştür. Meslek mensuplarının görevleri gereği doğrudan veya dolaylı ilişki içinde buldukları kabul edilen 16 ayrı kişi ve kuruluş arasında en çok sıkıntı yaşadıkları tespit edilen ikinci grup; bölge kuruluşlarından sonra gelen yerel politikacılar (siyasi partilerin il ve ilçe temsilcileri) olmuştur. Belediyelerin üçüncü, ulusal politikacıların (milletvekilleri) ise beşinci sırada yer alması da dikkat çekicidir (Emre (2002b), s.277; çizelge II.61). Aynı çalışma kapsamında mülki idare amirleri etkili ve verimli çalışmalarını engelleyen en

önemli ikinci kriter olarak nitelikli personel yetersizliğinden sonra %71,3'lük bir oranla siyasal baskıyı gerekçe olarak göstermişlerdir.

Bu sonuç çok fazla bir tartışmaya mahal bırakmadan mülki idare amirlerinin yönetimin günlük işleyişinde karşı karşıya kaldıkları politik müdahaleler ile açıklanabilir. Siyasi partilerin il ve ilçe örgütlerinin veya iktidar partisinden olan belediye başkanlarının il ve ilçe sınırlarındaki çalışma ve yatırım programlarından kamu görevlilerinin atanmasına kadar her türlü yönetsel işleme müdahale etme istekleri nedeniyle mülki amirler ile siyasilerin ilişkileri çatışmaya dönüşmektedir. Aynı araştırma kapsamında mülki idare amirlerinin kamusal hizmetlerin yürütülmesi sürecinde en çok sorun yaşadıkları konular içinde %55,4 ile "usulsüz talepleri" göstermeleri (Emre (2002b), s.278; çizelge II.62). bu çatışmanın gerekçelerinin tespitine yönelik bir dayanak teşkil etmektedir. Bu sorunları kamuoyunun önünde en çok dile getiren valilerden biri olan Recep Yazıcıoğlu'nun şu sözleri durumu bütün açıklığı ile ortaya koymaktadır:

Asıl çözüm; birim amirlerinin vali tarafından atanmasıdır. Birim amirini kim atarsa, amiri de o olur. Böyle bir düzenleme köklü bir reform olur, merkezi idarenin küçültülmesi prensibine uygun düşer. Uygulamada parti başkanlarının ve yöre milletvekillerinin gizli talepleri, tehditleri ile yapılan atamalar doğru ise kanun bu yönde değiştirilmelidir. Hayır böyle şey olmaz, örneği yoktur, deniliyorsa mevcut fiili duruma da son verilmelidir (Yazıcıoğlu, 2000:110).

Bürokrat-Siyasetçi çekişmesine yönelik en somut çözüm önerisi yine Recep Yazıcıoğlu tarafından sunulmuştur. Yazıcıoğlu'na göre; asıl çözüm merkezi idarenin ulusal nitelikli görev ve hizmetleri dışındaki tüm kaynak ve yetkilerin yerel idarelere devri ile mümkündür. Böylece yerel politikacı taleplerini liste yapıp merkeze gönderen kişi olmaktan çıkarak karar mercii haline gelecek, yetki ve sorumluluk sahibi kişi olacaktır. Böylece icraatlarından dolayı yerel halka karşı sorumlu olacak, atama ve şahsi işlerin takibi gibi alışkanlıklarından ayrılmak zorunda kalacaktır. Bürokrat ise 1950 öncesi devlet anlayışından sıyrılarak yerel meclislere proje sunan ve onaylanan projeleri hayata geçiren kamu görevlisi konumuna gelecektir. Bunun sonucunda demokratik katılımcı bir yapıda bürokratta politikacıda yerini bulacak anarşi ve çatışma son bulacaktır (Yazıcıoğlu, 1995:31).

Yazıcıoğlu'nun hem kamu yönetiminde yaşanan tıkanıklığın giderilmesi hem de dolaylı olarak bürokrat-siyasetçi çatışmasının azaltılmasına yönelik öngördüğü modele yönelik en çarpıcı düzenleme 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile öngörülmüştür. Kanunun 1. maddesinin 1 ve 2. fıkrası ile yeni kurulan 13 Büyükşehir Belediyesi ile birlikte toplam 29 Büyükşehir Belediyesi sınırları, il sınırları olarak genişletilmiş ve aynı maddenin 5. fıkrası ile büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte ilçe özel idareleri de kendiliğinden sona ermiştir. 6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin 3. fıkrası ile de toplam 29 Büyükşehir Belediyesi içinde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve köyler mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Bunun sonucu olarak toplam 16.082 adet köy, tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile köylerin bir araya gelerek kurdukları köylere hizmet götürme birliklerinin de tasfiye edilmesi hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir sınırları içerisinde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmeleri mülki idare amirlerinin görev alanı daraltılmış ve başta köylerin yol, içme suyu, kanalizasyon ve sulama gibi altyapı hizmetleri olmak üzere köylere yönelik yapılacak yatırımların planlama, gerçekleştirme ve kontrol işlemlerine ilişkin tüm yetkileri de sona ermiştir.

Bunun yanında Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde köylere hizmet götürme birliklerinin kalkması ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun (MİBK) 18. maddesi ile öngörülen "Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol,

elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler” hükmü çerçevesinde birliklerin başkanı ve yürütme organı sıfatıyla mülki idare amirlerinin gerek bakanlıkların gerekse il özel idarelerinin köylere yönelik gerçekleştireceği yatırımlara yönelik kullandıkları ihale yetkilisi ve harcama yetkilisi gibi yetkileri de sona ermiştir.

Bu düzenlemeler sonucu mülki idare amirleri yerel nitelikli görevlerden arındırılmış, temel görevleri olan emniyet ve asayişin sağlanması, taşrada merkezi yönetim adına kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve bunun için gözetim, denetim ve koordinasyonun sağlanması fonksiyonları yeniden öncelik kazanmıştır. Yerel nitelikli görevlerden arındırılması sonucu vali ve kaymakamlar açısından yerel siyasal temsilciler ile karşı karşıya gelme olasılığı azalacak ve dolayısıyla çatışma düzeyi düşecektir.

SONUÇ

Türk yönetim hukukunda vali; ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası (5542 s.K., md:4) olarak düzenlenmiştir. Valinin devletin temsilcisi olarak sıfatı; bir tüzel kişilik olarak devleti temsil etmesinden kaynaklanmaktadır. Valinin hükümetin temsilcisi sıfatı ise yetki genişliği ilkesinin kaçınılmaz bir sonucudur. Valilerin ayrı ayrı her bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili olarak vali ile kurduğu idari bir bağ ve sorumluluk ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Aksi takdirde memuriyet ilişkisinin getirdiği bir hiyerarşik bağlılıktan söz etmek zordur.

İl İdaresi Kanunu'nda ifadesini bulan valilerin “siyasi yürütme sıfatı” ise hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade etmektedir. Kanunla valiye yüklenen bu idari ve siyasi yürütme sıfatı esasen ince bir çizgi üzerinde yürümektedir. Valilerin siyasi yürütme sıfatı ile yüklendikleri misyon, nötr bir icracı olarak alacağı kararların kanunlar dairesinde hükümetlerin politikasına uygun olmasına dikkat etmekten ibaret olmalıdır. Aksi bir yönetim anlayışı valiyi dorudan siyasal iktidarın ildeki siyasal temsilcisi konumuna düşürecektir.

Valinin sahip olduğu siyasi yürütme sıfatı nedeniyle ildeki en üst mülki amiri ve dolayısıyla taşradaki tüm mülki teşkilatı siyasal iktidarın temsilcisi görmek isteyen anlayışın, kanunlarla düzenlenmiş ve kamu personeline yüklenmiş tarafsızlık ilkesi karşı karşıya gelmesinin doğurduğu bürokrat-siyasetçi çatışması kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi sürecinde ciddi sıkıntılara sebebiyet vermektedir. Bu soruna en rasyonel çözüm merhum vali Recep Yazıcıoğlu tarafından getirilmiştir. Yazıcıoğlu'na göre; asıl çözüm merkezi idarenin ulusal nitelikli görev ve hizmetleri dışındaki tüm kaynak ve yetkilerin yerel idarelere devri ile mümkündür. Böylece yerel politikacı vali ve bürokrat üzerinde baskı kuran makam olmaktan çıkıp doğrudan karar mercii haline gelecek, yetki ve sorumluluk sahibi kişi olacaktır. Böylece icraatlarından dolayı yerel halka karşı sorumlu olacak, bürokrat ise yerel meclislere proje sunan ve onaylanan projeleri hayata geçiren kamu görevlisi konumuna gelecektir. 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yeni Büyükşehir Kanunu ile öngörülen yeni yönetim modeli kısmen de olsa bu öngörüye hedeflemektedir. Öyle ki bu Kanun ile 2014 yılı Nisan ayından itibaren büyükşehirlerde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri kapatılarak vali ve kaymakamların belediye sınırları dışında yürüttükleri tüm yerel nitelikli kamusal hizmet sunumuna ilişkin yetkileri kaldırılmış olacaktır. Bu çerçevede yerel yönetimlere ilişkin yetkilerinden arınmış olan mülki idare amirlerinin taşrada merkezi yönetimin asli temsilcileri sıfatıyla yerel politikacılar ile çatışma ihtimalinin azalması beklenebilir.

KAYNAKÇA

- ÇOKER, Z. (1996). Yönetim ve Siyaset. Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş Ve Anıları. İstanbul: Kazanlı Matbaacılık.
- DURAN, L. (1968). Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir Mi? Amme İdaresi Dergisi, C.I, Sayı:1, s.71-78.
- EMRE, C. (2002). Mülki Sistemin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar. İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, (edited: Cahit Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, s.218-243.
- EMRE, C. (2002a). Mülki yönetim sisteminin geçerliliği ve sistemden kopmalar. İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 218-243
- EMRE, C. (2002b). Mülki Yönetim Sisteminde İlişkiler ve Sorunlar. İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği (edited C.Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 270-283.
- ERDOĞAN, M. (1993). Liberal Toplum, Liberal Siyaset. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- GÖNÜL, M. (1992). Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler. Amme İdaresi Dergisi, 25 (3), 50-70.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2004). Türkiye'nin Yönetim Yapısı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜRAN, S. (1980). Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemi, İstanbul: Fakülteler Matbaası
- HEPER, M. (1991). Güçlü Devlet ve Demokrasi: Türkiye ve Almanya Deneyimleri. Türkiye Günlüğü, Sayı 15, s.156-169.
- KALABALIK, H. (1999). Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı? Türk İdare Dergisi, Sayı 413, s.129-146.
- KOÇAK, C. (1990). Siyasal Tarih 1923-1950. Türkiye Tarihi 4, Çağdaş Türkiye, 1908-1980, İstanbul: Cem Yayınevi.
- MARDİN, Ş. (1992). Türk Modernleşmesi. İstanbul: İletişim Yayınları.
- NALIŞ, S. (1981). Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı. Amme İdaresi Dergisi, C.XTV, Sayı:3, s.83-86.
- ONAR, S. S. (1952). İdare Hukukunun Umumi Esasları (3. Basım). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- ÖZAY, İ. (1981). Yeni Vali. İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 2, Sayı:1, s.41-46.
- ÖZAY, İ. (2004). Günışığında Yönetim. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- ÖZER, A. (1999). Bürokrat-Politikacı İlişkileri İle Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler. Türk İdare Dergisi, C:71, Sayı: 423, s.1-25.
- ÖZER, A. (2000). Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri. Türk İdare Dergisi, 428, s.1-14.
- ÖZYÖRÜK, M. (1973). İdare Hukuku Dersleri (çoğaltma), İstanbul.
- ROUBAN, L. (1995). Public Administration at the Crossroad: the End of French Specificity. Jon Pierre (ed.), Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration (Aldershot: Edward Edgar Publishing Ltd).
- RİDLEY, F. F. (1985). Political Neutrality in the British Civil Service: Sir Thomas Moor and Mr. Clive Pointing v. Sir Robert Armstrong and the Vicar of Bray. RIPA, Politics, Ethics and Public Service, London: RIPA.
- SÜRBEHAN, S. (1973). Valiler Siyasal Yürütme Vasıtası Mıdır? Türk İdare Dergisi, Sayı: 430
- ŞAYLAN, G. (1976). Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal Yönetim Yapı Bütünleşmesi. Toplumsal İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar, Editör: Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara, s.38-54.
- ŞAYLAN, G. (1976a), Cumhuriyet dönemi mülki idare amirliğinin tarihi mirası ve ana gelişme süreçleri. Türkiye'de mülki idare amirliği sistemi ve sorunları, Ankara: Türk İdare Dergisi Yayınları, s. 25-45.

- TOKATLI, O. (1976). Demirel İle Evinde Sohbet. Milliyet (26.10.1976).
- TOSUN, M. (1970). Türkiye'de Valilik Sistemi, Ankara: Sevinç Matbaası.
- TUTUM, C. (1976). Yönetimin Siyasallaşması. Amme İdaresi Dergisi, C.K, Sayı:4, s.9-32.
- TUTUM, C. (1976a). Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı Ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu, Toplumsal İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar, Editör: Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara, s.146-159.
- YAYLA, Y. (1981). İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri. İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 2 (1), s. 25-33.
- YAZICIOĞLU, R. (1992). Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi. Erzincan: Eramat Matbaacılık.
- YAZICIOĞLU, R. (1995). Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma. Erzincan: Eramat Matbaası..
- YAZICIOĞLU, R. (2000). Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sistemi Sil Baştan, İzmir: Yazıcı Basım Yayıncılık

