



## MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLÂTI HAKKINDA DÜŞÜNCELER VE İSTANBUL İLİ

**Nevzat AYZAZ**  
İstanbul Valisi

Büyük kurtarıcımızın doğumunun 100 ncü yıldönümünde merkezi idarenin taşra teşkilâtı ve özellikle İstanbul ilinin içinde bulunduğu idari sorunların tartışılacağı bu seminerin hazırlayıcılarına huzurunuzda şükranlarımı ifade ederek sözlerime başlar, değerli topluluğunuzu saygı ile selâmlarım.

Sorunu dile getirmeden genel bir yaklaşımda bulunmak istiyorum.

Ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilâtı ve bu teşkilâta ilişkin sorunların tartışmasını yaparken, bu teşkilât hakkında değer yargılarına varmak ve birtakım genellemeler yapmak isterken, biraz geriye gitmek ve teşkilâtın geçmişini varılacak sonuçlara ve geleceğe ışık tutmak bakımından kısaca arz etmek istiyorum.

1924 Anayasamız 89 ncu maddesinde “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir” hükmünü vazetmiştir.

Anayasanın 90 nci maddesi, illerle şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduklarını, 91 nci maddesi ise illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunacağını amirdir.

Benzer hükümleri 1876 Anayasasında da görüyoruz. Nitekim sözkonusu Anayasanın vilâyet başlıklı 108 nci maddesi aynen şu ifadeyi taşıyor:

“Vilâyatın usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı, nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır”.

İşte, ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilatına vücut veren ve eğer tabir caiz ise idarenin Anayasası olan bu günkü 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yukarıdaki hükümlerden mülhem olarak 1949 yılında 1924 Anayasasına dayanılarak çıkarılmış ve yürürlüğe konmuştur.

Gelişen ve zamanla değişen ihtiyaçlara uygun olarak kanun bazı değişiklikler geçirmiş ise de, taşra teşkilât kademelerine ilişkin bölümlere dokunulmamış, bu yönetim kademeleri muhafaza olunmuştur.

İl ve ilçe yönetiminde; devlete ait kamu hizmetlerinde ve vatandaşın devletle münasebetlerinde merkeze ve üst (mafevk) sormadan karar almak, infaz etmek, memurları tayin etmek ve yerlerini değiştirmek ve benzeri yetkileri Vali Kaymakamlara tevdi etmekten ibaret olan yetki genişliği prensibi ile, il'in özel idareye ilişkin yönünün temelini teşkil eden görev ayırımı prensibi 5442 sayılı yasada da yer almışlardır. (Madde 3)

#### **5442 Sayılı İl İdare Yasası ve Merkezî İdarenin Taşra Teşkilât Kademeleri**

İl İdaresi Kanununun 3 ncü maddesi, Vilâyetlerde genel idare teşkilâtının vilâyet, kaza ve nahiye bölümlerine uygun olarak düzenleneceğini belirtmektedir.

Bazı Bucaklar hariç tutulursa diğer yönetim birimleri bugün de mevcuttur.

4 ü geçici olmak üzere toplam 74 maddeden oluşan kanunun çeşitli maddelerinde Valilerin, Kaymakamların ve Bucak Müdürlerinin hukuki durumları, görevleri ve yetkileri sayılmış, il ve ilçe ve bucakların genel yönetiminden sorumlu tutulan bu görevlilerin nitelikleri itibariyle de birer lider durumunda buldukları tescil olunmuştur.

Bu teşhis sadece idarecilerin görüşünü yansıtmamakta, teşhise bazı uzmanlar da katılmaktadırlar.

Birleşmiş Milletler adına ülkemizdeki Toplum Kalkınması çalışmalarının düzenlenmesinde görev almış bulunan Hintli uzman Abid HUSSAIN, ilcenin muhtemelen en uygun toplum kalkınması birimi olduğu görüşünü savunmaktadır. Gerekçesi de, bu yönetim kademe-

sinin başında Kaymakamlar gibi genç ve değerli liderler bulunmasıdır.

### 5442 Sayılı Yasa ve Uygulamadaki Durum

1. Uygulamadan edindiğimiz izlenimler ve müşahadelerimiz odurki; aksaklıkların kaynağı yasa ve onun çeşitli hükümleri değil, muhtelif Bakanlıkların bu yasayla kabili telif olmayacak bir tatbikatta ısrarla direnmeleridir.

Bu direnmyi teşvik ve tahrik eden başlıca unsur da, merkezi idarenin taşra teşkilatının temel düzeni ile ilgili ana ilkelerin tek bir kanunda, yani 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yer almamış olmasıdır.

Bu sistemin yokluğu sebebiyledir ki, çeşitli münferit merkezi idare birimleri il veya Valilik sistemi dediğimiz bu teşkilatlanma şeklinin dışına çıkarak kendi takdirlerine dayalı teşkilâtlar vücuda getirebilmişlerdir.

2. Yasada yokluğu hissedilen hükümlerden biri de, yapılacak değişikliklerin, müvhasıran bu yasa ele alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiğidir. Bu noksanlık, çeşitli kanunlarla getirilen ve sarahaten olmasa da zımnen bu kanunda yer alan hükümlerin ilga edilmiş sayılması gibi amaç dışı bir gelişmeye yol açmış, bu gelişme sürekli olarak devam etmiştir. Nitekim; 657 sayılı Devlet Memurları yasasının tecziyeye ilişkin hükümleri ile il idaresi yasasının cezalandırmaya müteallik hükümlerinin tatbik kabiliyetinin kalmadığı belirtilmekte, Kaymakamların Orta dereceli Okul Müdür ve Öğretmenlerine ceza veremeyecekleri ve fakat takdirname verebilecekleri konusunda Danıştay'dan istişari mütalaa alınmaktadır. (E. 1973/74, K. 1973/79 Genel Kurul).

3. Memleketimizdeki il bölümlerinin rasyonel bazı ölçülere göre kurulmuş olmaktan ziyade çok büyük bir kısmı itibariyle tarihi bir oluşuma ve geleneklere dayanması dolayısıyla, merkezi idareye dahil birçok kuruluş bölge bölümleri meydana getirmiştir. Kuvvetli ve sürekli nitelik taşıyan bu eğilimin dayanağı olarak ileri sürülen başlıca gerekçe, mevcut il bölümlerinin yapılan hizmet ve görevlere uygun düşmediğidir.

Bölge sözcüğü öylesine moda olmuştur ki, il düzeyinde faaliyet gösterdiği halde sadece adı Bölge İdaresi anlamına gelen yönetim kademeleri oluşmuştur. Sanayi Bölge Müdürlüğü, Bölge Ticaret Müdürlüğü gibi.

Ne var ki, bu gelişme öylesine sistemsiz devam etmiştir ki, her bölge yönetim kademesi diğerleriyle merkezi hükümet düzeyinde dahi koordinasyon sağlamadan teşkil olunmuş ve bölge ölçeğinde faaliyet gösterecek bu *yönetim kadeemleri arasında ne merkez seçtikleri yer, ne de alan bakımından uyum sağlanabilmiştir.*

Bu gelişmenin tehlikeli boyutlara vardığını ve idari reform'un ulaşmak istediği hedeflerden biri olan ve verimliliği azaltmaksızın idari faaliyetleri mümkün olan en az masrafla yürütmek şeklinde tanımlanan ekonomi kuralına da ters düştüğünü vurgulamak istiyorum.

4. Ülkemizde il veya Valilik sistemine bakıp değerlendirmeler yapma ve bazı sonuçlara vardıktan sonra da birtakım önerilerde bulunurken bir hususun gözden kaçırıldığı düşüncesini taşıyoruz.

Bilindiği gibi sistemimiz Fransa'dakini andırmaktadır ve bu ülkeninki esas alınmak suretiyle kurulmuştur.

Bu sebeple; kendi ülkelerinde bu sistemi uygulamayan ve böylece sistemimizi değerlendirmede bazı yanılgılara düşmeleri muhtemel olan yabancı uzmanların telkin ve tavsiyelerini, bu hususu gözönünde bulundurmamak suretiyle değerlendirmeliyiz.

Böylece devlet daire ve müesseselerinde rasyonel çalışma esaslarını belirleyen NEUMARK, Türkiye'nin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirecek idari mekanizmayı inceleyen BARKER ve Maliye Bakanlığının teşkilât, metod, sevk-ü idare ve personel meseleleri üzerinde duran MARTİN ve CUSH raporlarındaki tavsiyeler yukarıda belirtmeye çalıştığımız esas gözönünde bulundurulmak suretiyle değerlendirilmelidir.

Sistemi rasyonalize etmek isterken, teşkilâtlanma prensiplerine aykırı yeni üniteler oluşturmanın idari reform ve reorganizasyonla bir ilişkisi olmasa gerektir.

5. Ve nihayet Bölge düzeyinde yetki genişliğine sahip teşkilâtlar kurarken bölgeye giren yörenin ekonomik ve sosyal yapısını esaslı surette incelemek gerektiğini belirtmek istiyorum.

İçinde bulunduğumuz ve devlet otoritesinin yeniden tesis olduğu için hepimizin adeta bayram ettiği bir ortamda aşırı merkeziyetçilikten ve il sisteminden yakınlıkla birtakım sorumsuz kuruluşlar teşkil etmenin ülke yararına olmayacağı kanısını taşıyoruz.

O halde ne yapalım?

#### Öneriler :

1. İl İdaresi yasası, Anayasanın merkezi idareyi düzenleyen 115 nci maddesine göre yeniden ele alınmalı ve yeni duruma göre bir tedvine gidilmelidir.

Bu tedvinde ana ilke, yasanın merkezi idarenin tüm teşkilâtlarını içermesi, bir başka deyimle artık her Bakanlık ve bağımsız Genel Müdürlüğün taşra yönetim kademelerini bu yasa hükümleri esas alınmak suretiyle gerçekleştirmesi gerektiğinin belirtilmesidir.

2. Bakanlık ve diğer teşkilâtlara ilişkin kanunlarla bu yasadaki değişiklikler yapma yolu kapatılmalı, uygulamaya ilişkin genelgeler çıkarma hak ve selâhiyeti bir merkezi kuruluşa bırakılmalıdır.

Böylece herkes için aynı bir yorum ve uygulama geleneği yaratılmış olacaktır.

Genelgeler çıkarma hak ve yetkisinin Başbakanlığa bırakılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

3. Merkezi yönetimin taşra yönetim kademelerinin Bölge, il ve ilçe olarak kademelendirildiği belirlenmeli, teşkilâtsiz bucakların kaldırılması yoluna gidilmekle beraber tam teşkilâtlı ve birer hizmet birimi olma niteliği taşıyan bucakların muhafaza veya ilçe haline getirilmeleri imkânları araştırılmalıdır.

4. Yeni sisteme göre teşekkül edecek Bölge idareleri üzerinde bölge merkezi Valisinin koordinatör Vali olarak görevlendirilmesi, bölgeye dahil iller Valilerinin de katıldığı bir karar ve danışma kurulunun teşkili gibi Fransa'daki örneğine uygun bir teşkilât yaratılması, üzerinde ciddiyetle durmaya değer bir husustur.

Teşkil olunacak bölge idarelerinin aynı alan ve aynı merkezde faaliyetlerini sürdürmeleri gerektiği açık bir ihtiyaçtır.

### İstanbul'da Yönetim ve Sorunlar

Çağımızda nüfus ve alan itibariyle ilimiz büyüklüğünde olan devletler vardır.

Bu gerçek yabancılar tarafından da ifade edilen bir husus.

Her gün yaşadığımız bu gerçeği sorunun boyutları hakkında bir fikir verebilmek amacıyla dile getirmek istedim.

5 milyona varan nüfusu ile İl, 19 ilçe, 233 köy ve 541 mahalle-den oluşmakta. Ülkenin en gelişmiş kültür, sanayi, ticaret ve turizm merkezi.

Böylesine geniş bir sahaya yayılmış ve bu sahanın hemen en küçük parçası bile meskûn halde bulunan bir şehrin yönetimini özel bir yasaya dayandırmak ve bu yasayla ek bazı imkânlar yaratmak gerektiği açık bir ihtiyaç halini almıştır. 5442 sayılı yasa ile il çerçevesinde hizmetleri etkin bir şekilde ifa edebilmek mümkün olamamaktadır.

Yetki çevresi sınırları aşırı derecede genişlemiş ve modern amme idaresi kurallarına uygun takip ve murakabe edebilme imkânları daralmıştır. İdarenin gayriresmi yapısını oluşturan beşeri unsurla, personelle ilgilenme, onların faaliyetlerini takip ve değerlendirme bir problem halini almıştır.

İl düzeyinde 5442 sayılı yasanın işlerliği hakkında fikir verebilmek için bir gerçeği ifade etmek istiyorum.

Bilindiği üzere ilçe sınırlarının değiştirilmesi 5442 sayılı yasanın 2 nci maddesine göre İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanı'nın tasdiki ile yapılır. 1580 sayılı Belediye Kanunu da 8 nci maddesinde, mahalle kurulması, kaldırılması ve sınırlarının değiştirilmesinin Belediye Meclisinin ve Mahalli İdare Heyetinin kararı ve Valinin tasdiki ile icra olunacağını belirlemiştir.

Bugün İstanbul Belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe adedi 15 tir ve bu ilçelerde cem'an 513 mahalle mevcuttur. İlçeler sınırlarında 1580 sayılı yasanın 8 nci maddesine göre mahalleler ihdası veya ilgası suretiyle 5442 sayılı yasaya dokunmaksızın değişiklik yapmak her zaman mümkündür.

Vilâyetlerde genel idare teşkilâtının Vilâyet, kaza ve nahiye bölümlerine uygun olarak düzenleneceği 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 3 ncü maddesi gereğidir.

Bu hükmün hiçbir şekilde uygulanmadığı, birkaç ilçe tapu sicil muhafızlığının bir başka ilçe sınırları içerisinde bulunduğu, vergi dairelerinin bu esas üzerine tesis olunmadığı ve sonuç olarak Kaymakamların denetiminden çıkarak tamamen Defterdarlığa karşı sorumlu sayıldıkları, kurulan okullar ve hastahaneler saymanlıklarının ilçe düzeyinde değil de il seviyesinde faaliyette buldukları ve doğrudan ile muhatap oldukları gözlenmektedir.

Bu gelişme Kaymakamlıkların fonksiyonlarını gittikçe yitirmelerinin sebebi olmakla beraber, Vilâyetin yükünü taşınamıyacak, izlenemeyecek ve denetlenemeyecek boyutlara vardirmiştir.

Bu sistemsiz ve mesnetsiz gelişme mutlaka durdurulmalıdır.

Valiliğimizce hemen hergün yaşanan bu olaylardan edinilen deneyimler sonucunda birtakım girişimlerde bulunulduğunu ve bazı sonuçlar alınarak uygulamaya yansıtıldığını belirtebilirim.

1. Şehir, Haliçin batı yakası, doğu yakası ve Boğazın Anadolu yakası esas alınmak suretiyle güvenlik gerekleriyle 3 ana bölgeye ayrılmış ve bunlara sırasıyla A, B, C bölgeleri adı verilmiştir. Her birinin başında bir Emniyet Müdür Muavini görevlendirilmiştir.

2. Bölgeler esas alınarak Milli Eğitim Müdürlüğünce de bir teşkilatlanmaya gidilmiş ve A, B ve C bölgeleri Millî Eğitim Müdürlüklerinin ihdası kararlaştırılmıştır.

3. İlçe seviyesinde orta öğrenim müesseselerinin sorunlarıyla ilgilenecek bir merci yokluğu dikkati çekmiş ve ilçe düzeyinde Milli Eğitim Müdürlüklerinin ihdası düşünülerek Millî Eğitim Bakanlığına öneride bulunulmuştur.

Alınan olumlu cevaba göre de ilçelerimizde orta öğrenim koordinatör Müdürlüklerinin ihdası sağlanmıştır.

Bu birimler halen faal haldedirler.

Bu gelişmeye paralel olarak diğer genel idare teşkilâtlarının da bu bölgeler esas alınmak suretiyle yeni bir organizasyona gitmek zorunda kalacakları, esasen bu gelişmenin bir zorunluk halini aldığı ifade olunabilir.

4. Anayasanın 115 nci maddesinde yer alan ve belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilmesine cevaz veren hüküm ilimizde ancak aşağıdaki şekilde uygulanabilir.

*Böyle bir uygulamada İstanbul ve ilçeleri, birden çok ili içine alan çevre sayılmalıdırlar.*

Böylece İstanbul'da kurulu bulunan ve kurulacak olan bölge idareleri, il yönetiminin dışında addolunan Başmüdürlükler ve benzeri kuruluşların görev ve yetki çevreleri İstanbul ili sınırları ile tahdit edilmiş olmalıdır.

İstanbul'da bir bölge yönetim kademesi vücuda getirip bu kademeye Trakya illerinden bir kısmını dahil etmenin ve İstanbul Valisine korodinatörlük görevi vermenin soruna çözüm getirmeyeceği bilinmelidir.

Hiç şüphesiz idari yapımızı aldığımız Fransa'daki örneklerden yararlanabiliriz. Özellikle Paris için uygulanan sistemden. Ancak üzerinde durmak istediğimiz bir husus şudur:

İstanbul'un yönetimi için özel bir yasa çıkarılması elzem hale gelmiştir.

Bu yasaya hakim olması gereken anlayış, il ve bağlı ilçelerini bir bölge veya nev'i şahsına münhasır bir yönetim birimi sayma ve Kaymakamlıkları da çevresinde genel idare teşkilâtının tüm kademelerinin temerküz ettiği bir merkez ittihaz etme görüşüdür.

### **Sonuç**

Ülkenin ulaştığı gelişme aşamasında, il düzeyinin yönetsel niteliğine karşılık, ekonomik ve toplumsal kararlar ve uygulamaların büyüyen çapı ile orantılı olarak bölge düzeyinin öneminin arttığı görülmektedir.

4 ncü beş yıllık kalkınma plânında belirlenen, ilçenin toplumdaki bütün dinamik kesimlerin temsil edilebileceği bir yönetim düzenine kavuşturularak hizmet ve yatırımların götürülmesinde etkin bir araç haline getirilmesi ve kamu yönetiminin işlevlerini yeniden tanımlama ve bu işlevleri yönetim birimleri ve kademeleri arasında uyumlu bir biçimde dağıtma, Türk İdarecisinin yıllar süren özleminin ifadesidir.

Anayasada esasları belirlenen bir teşkilâatlanmaya geçiş, bu günkü kaos'a da, hizmet ve yetki anarşisine de son verecektir.

İdare hakkındaki bu sempozyumu tertiplemiş olmalarından ötürü Fakülte yetkililerine teşekkürlerimi sunuyor ve sempzyuma katılanları saygı ile selâmlıyorum.