

VALİLİK MAKAMI VE İLİN İLÇELERLE İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Sait GÜRAN

İstanbul'un mülkî İdaresini konu edinen bir toplantıda, söze, bir noktaya açıklık getirerek başlayalım: Bu tebliğle, İstanbulun mülkî İdaresinde İliçi ilişkilerde ortaya çıkan sorunları ele alırken, amacımız, bir reçete vermek değil, paragraf başlarına değinerek, konunun deneyimli uzmanlarıyla birlikte sorunlar üzerinde tartışma açmaktır.

İstanbul'un mülkî idare sorunlarına eğilirken, kuşkusuz, ilk yapılması gereken şey, sorunların nedenlerine, kaynaklarına değinmektir. Böylece, sorunlardan hangilerinin, ne ölçüde ve hangi şartlarla çözümlenebilir olduğunu, hangilerinin sadece hafifletilebileceğini, hangilerinin ise çözümlenemez olduğunu iyi bilelim; ona göre, nisbeten daha sağlıklı öneriler getirelim.

Konumuzla İlgisi bulunduğu oranda, önce *Türkiye'nin Genelinde* neler var; başka bir deyişle, ister İstanbul'da, ister başka ilde olsun, Türkiye'de "Kamu Yönetimi"ni etkileyen faktörler nelerdir bunları sıralıyalım:

- Genç ve hızlı tempoyla artan bir nüfus;
- Tasarruf zihniyetinden tüketimi zihniyetine geçen, olanı kabul ile yetinen yerine, yeni haklar, yeni hizmetler isteyen bir nüfus;
- Kamu hizmetlerinin görülmesine katkıda bulunmaktan ziyade, herşeyi Devlet'ten bekleme alışkanlığındaki bir nüfus;
- Bunun yanında, kırsal kesimden kentlere anormal - hızlı göç olayı ile bunun hem birlikte getirdiği, hem de kentte ayrıca yarattığı sorunlar, ihtiyaçlar, yüklediği ödevler;

- Göç edenlerin az gelişmiş niteliği;
- Siyasal istikrarsızlık, hattâ siyasal bölünme; ortalama görev süresi 17 ay olan Valiler, kaymakamlar (İstanbul'da 23 ay); bunun devamı olarak partizanlık, keyfi yönetmeyi, koordinasyonsuz yönetimi yönetim sayan, yetki genişliğine ve yetki aktarımına inanmayan, Valileri ise Bakanlık memuru sayan Bakanlar;
- Ağır işliyen bürokrasi çarkı, gereğinden fazla yer verilen kırtasiyecilik, inisyatif sahibini özendirmek, ödüllendirmek ve sorumluluğu üstlenip bir şeyler yapmayı arzulayanlar yerine, mevzuata aşırı bağlı, sorumlu olurum, sorumlu olursun vehmi içinde hareket eden âmirlerle memurlar;
- Osmanlı Babıâlisinden miras alınmış, fakat henüz kırılıp terk edilmemiş üst-ast ilişkileri ve yönetme yaklaşımı; bunların yanısıra, ucuz memur politikalarının ürettiği, maddeten tatmin edilmemiş, maddî meslekî güvencelere kavuşturulmamış ve haliyle, algılama ve iş yapma verimi düşük personel kadrosu. Bunun yanında, nitelikli elemanların Kamu Yönetiminden özel sektöre ve yurtdışına kayması olgusu.
- Buna mukabil, yetkileri, görevleri, işlemleri, en önemlisi karar ve denetim yükü artan, karmaşıklaşan, nitelik değiştiren Kamu Yönetimi.
- Devletin, klâsik Merkezden Yönetimi modelinden ayrılması ve Yerinden Yönetim'e eskiye oranla daha çok pay veren modele geçmesi, hem Kamu Kurumlarının artması, hem Belediyelerin önem kazanması, özerkleşmesi olgusu...

Türkiye genelinde bulunan bu sorunların hepsi — Valilerin görev süresinin ortalama 4-5 yıla yükselmesi hariç — İstanbul mülkî yönetime yansımış. Hatta, Türkiye genelindeki veya bir başka ildeki etkilerinden daha ağır etkilerle yansımış. Nitekim, İstanbul, % 80'ni gecekonduda yaşayan 5 milyonluk bir İl. Vilâyete günde 50 bin yazı geliyor, 20-30 bin çıkıyor. İçinde 38 adet Belediye barındırıyor. Türkiyenin en büyük ticaret, sanayi ve ulaşım merkezi, en çok vergi mükellefi'nin bulunduğu yer; 12 bini büyük ölçekte 40 bin sanayi kuruluşu var (ülkenin % 40'ı); ayrıca 150 bin kamu görevlisi çalışıyor.

İç göç olayını İstanbul en şiddetli biçimde ve tüm sorunlarıyla yaşamış, yaşıyor; şehrin ve ilin dokusunu tahrip eden boyutlarda.

Hayat pahalılığı, kent içi ulaşım gibi sorunlar, İstanbul'a nitelikli kamu görevlisi cezbetmeyi zorlaştırmış.

İlde görev yapan belediyelerle, kamu kurumlarının hizmetlerini tatminkâr ölçülere çıkartıp çıkartmaması, bunlar arasında koordinasyon eksikliği il genel yönetimine ziyadesiyle yansımış durumda.

O halde, İstanbul'un mülkî idaresinde, Türkiye genelinden kaynaklanan sorunların çözümlenmesi, bunların il teşkilâtı ve yönetimi üzerindeki etkilerinin bertaraf edilmesi, ilin boyutlarını, il yönetim teşkilâtının ve personelinin boyutlarını aşan konulardır. Bunlar, Türkiye genelindeki gelişmelerle birlikte çözüm bulacaktır.

Yukarıda değindiklerimize ilâveten, sorunların bir kısmı ise *mevcut mülkî idare modelinden* kaynaklanmaktadır. Bu alanda bir takım kanunî düzenlemelerle sorunları hafifletmek, daha işler bir yönetim getirmek mümkündür. Şöyle ki:

Birincisi, İstanbul gibi bir ilde *Vali'nin esas işlevi*, "*sevk ve idareci*" *olmaktır*. Sevk ve idarecilik, yönetim, gözetim ve denetim faaliyetlerinden oluşmakta ise de, İstanbul Valisi, bunları, "*Koordinator*" *lük* aslî görevinin gerektirdiği kadar taşıyacaktır. Çünkü, Vali bir yandan ilin Başkentle, öte yandan ilin kendi içinde, bir başka yandan da ille Kamu kurumları ve belediyeler arasındaki üçlü ilişkide koordinatörlük görevini üstlenmiş kişidir.

Bu itibarla, İstanbul'da *Valilik, icra makamı değil, koordinatörlük, yönlendirme ve denetim makamıdır*. İcra görevi, il teşkilâtına kaydırılmıştır. O halde, 65 Komisyona başkanlık etmek, 800 kalem değişik türde görevle yükümlü bulunmak durumundaki Valilerin, *makro düzeyde* düşünen, kararlar veren koordinatör olduğu hatırlanarak en önce bu gün taşıdığı rutin işlerden kurtarılması, başkanlıklar dahil görevlerinin en aza indirilmesi gerekir.

İkinci adım, İçişleri Bakanlığının bir çalışmasında "*Valiliğe hazırlama mevkii*" olarak nitelenen Vali muavinlerinden, özellikle İstanbul'da karar ve icra makamları olarak yararlanmaktır. Bugün doğrudan Vali tarafından kullanılan yetkilerin, yukardaki aslî işlerin dışında kalanlarla, Valide bırakılması uygun olanlar hariç, Vali muavinlerine aktarılmalı, Valinin, bunlar üzerinde, koordinatör sıfatıyla, "*genel*" gözetimi, bilgi alma, izleme ve denetleme yetkisi sürmelidir.

Üçüncü adım, İstanbul'da, başta kolluk gelmek üzere bazı konularda, iş hacminden, zaruretlerden kaynaklanan yeni bir yetki-görev kademesinin oluşturulmasıdır. Buna iliçi bölgeler denebilir. Bu bir mülkî idare kademesi ve birimi değildir. Sadece il düzeyinde, daha etkin biçimde organize edilmiş ve daha iyi işleyen bir çalışmayı gerçekleştirmek amacıyla, belli konularda, ili üç veya dört bölgeye ayırmaktan ibarettir. Yahut, konu ayrımı yapılmaksızın, il, tüm hizmetler ve görevler bakımından da aynı taksimata tabi tutulabilir. Hangi ayırım tercih edilirse edilsin, il idare şube başkan yardımcısı düzeyinde, bölge sayısınca birer yardımcı bulunacağı gibi, hizmet, sonunda, bütünüyle bir Vali muavinine bağlanacaktır.

Dördüncü adım, beş milyon nüfuslu bir ilin, Başkanlıkların veya kamu kurumlarının Bölge Teşkilâtından çıkartılarak, bunların İstanbul'da mutlaka birer il teşkilâtı kurmasıdır. Özellikle, bugün Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Çalışma Bakanlığının il ölçeğinde ve İstanbul Valisinin hiyerarşisi altında örgütlenip çalışması, hem yürürlükteki yasal modelin bir emri, hem de yönetsel ihtiyacın gereğidir.

Beşinci adım, yukardan aşağıya yetki devri cihetine gidilmesidir. Mülkî idare âmirlerinin en çok yakındığı hususlardan biri olan yetkisizlik, hem Vali ve kaymakamları aslî görevlerini yapınak yerine rutinle uğraşan Bakanlık memuruna çevirmekte, hem de aşırı merkeziyetçiliğin bütün problemlerini birlikte getirmektedir. Birinci adım olarak belirlediğimiz mevkideki bir Valinin ilk ihtiyacı yetkidir. Ayrıca, İstanbul gibi iş hacmi yüksek bir ilde, bir takım kararların buradan verilmesi bakımından, yetki devri, yönetsel bakımdan doğru ve yerinde olan yaklaşımdır. O halde, bu günkü karar makamlarının yetkilerinin, Bakandan, Valiye, Vali muavinine, il idare şube başkanına, kaymakama doğru kaydırılıp, aktarılmasını önermekteyiz.

Altıncı adım, Valilerin il teşkilâtına dahil kurumlarla memurlar üzerindeki yetkileridir. Yürürlükteki kanun (5442), bu teşkilâtı Valinin emrine sokarak, Valiyi il idaresinin başı ve bu memurların hiyerarşik âmiri yaparken bu sorunu çözmüştür. Ayrıca, tayin ve nakil işlerinde Valinin mütalâasının alınması ve iliçi işlemleri yapabilmesi önemli yetkililerdir. İl teşkilâtı dışında kalan kurumlar, yerinden yönetim ilkesine göre kurulup çalışmaları için, Valinin bunlar ve memurları üzerindeki yetkisinin çok daha sınırlı olacağı do-

ğaldır. Unutmıyalım ki, bunlarla Merkezî İdare arasındaki ilişki dahi idarî vesayettir ve bu yüzden ,olsa olsa, ancak, bu çerçevenin klâsik ve istisnaî boyutları içinde bazı yetkiler düşünülebilir.

Yedinci adım, il idare şube başkanlarının, kanunun yasaklayıcı açık emirlerine rağmen, Valinin denetiminden sıyrılma girişimlerine kesinlikle cevaz verilmemelidir. Aksi halde, Valinin sevk-idaresi ve sorumluluğu altındaki idarî birimde iki başlılık gibi, sistemi bozan bir hastalık ortaya çıkar ki, buna hiç bir yönetim anlayışı müsaade etmez. Ayrıca, 5442, doğrudan ve ayrıntılı hükümlerle, il idare şube başkanlarını, memuru bulunduğu Bakanlığın değil, Valinin hiyerarşisine, emir ve denetimine sokmuştur. Bununla beraber, il idare şube başkanlarına, bu ilişki düzeni dahilinde bazı Bakanlık veya Valilik yetkilerinin aktarılması mümkündür.

Sekizincisi, her biri bir il çapında olan İstanbul ilçelerinin de, mevcut hükümlere sığmadığından hareketle, yeni bir şekil vermektir. Bu konuda dikkat edilmesi gereken husus, İstanbul ilçelerinin, 5442'nin öngördüğü ilçelerden farklı olup olmadığıdır. İlçeleri böylesine yapışık, kaynaşık, içiçe olan İstanbul'da, yoksa, MEHTAP'ın bütün Türkiye için belirttiği gibi, "Zabıta gibi ilçelerde de bulunması zorunlu olanlar dışında, merkezin mülkî idaredeki hizmetlerinin illerde toplanması ve bu hizmetlerin tek kademe esasına göre basitleştirilmesi, halka, sayıca daha az fakat daha ehliyetli personelle hizmet etmeğe imkân" verilmelidir tezine mi iltifat etmeli? Ayrıca bir başka araştırmanın da vurguladığı gibi, kaymakamlar, yetersizlikler nedeniyle, görevlerinin ondalığını bile yapamamaktadır.

Sanırız, kendi önerilerimizle de tutarlı olarak, İstanbul için, ilçeleri şu ayırım içinde düşünüyoruz: Mahiyeti itibariyle ilçede başlayıp, ilçede bitecek konulardaki kararlarda, yetki, ilçelere aktarılmalıdır. Kararları ilde alınıp, uygulaması için ilçelerin devreye girmesini gerektiren konulardaki kararlar, haliyle, li merkezinden gelecek, kaymakam ve teşkilâtı eliyle tatbik konulacaktır. Her iki halde de, sonuç, ilçe örgütünün takviye edilmesidir. Belki de, tekrarlıyalım ki, her biri bir il niteliğindeki İstanbul ilçelerinde, kaymakam yardımcısı bile gerekli olacaktır. Kaymakamların, ilçe memurları üzerindeki hiyerarşik yetkisi, 5442'nin öngördüğü şekilde ve esaslar dairesinde gerçekleştirilecektir.

Dokuzuncu ve sonuncusu da, il ve ilçe idare kurullarına yeni bir şekil ve işlev vermektir. Zaten Anayasaya aykırı olan kazaî işleri tamamen kaldırırken, istişarî görevleri arttırılabilir. Üyeleri arasına, Vali muavinleriyle çalışma, sınaî-ticaret, şube müdürleri de haliyle ithal edilecektir. Böylece, bu kurullar, hizmetler kriteri üzerine kurulmuş olan ilin en yetkili tartışma ve danışma mercii işlevini kazanacaktır. Ayrıca, il düzeyinde, arada, Kaymakamların da katılmasıyla genişletilerek yapılacak ortak toplantılarda, hem hizmet, hem coğrafî kriterlere göre görev üstlenmiş il görevlileri birlikte görüşüp tartışmak fırsatını bulacaklardır ki, bundan en büyük yararı da ilin genel kordinatörü Vali görecektir.