

TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ İÇİNDE "İL İDARESİ" DÜZENLEMELERİ VE DEMOKRATİKLEŞME ÜZERİNE

Yard. Doç. Dr. Adalet B. ALADA*

Toplumun siyasi gündeminde önemli yer tutan ve halen mevcut koalisyon hükümetinin varlık nedenlerinden biri olarak gerçekleştirilmesi öngörülen 'Demokratikleşme Paketi'nde il idaresi için yeni bir düzenlemenin gerekliliği önemle belirtilmektedir. 'Demokratikleşme ve Yeniden Yapılanma Uygulama Planı'nda¹ tesbit edilen 62 yasa düzenlemesi içinden seçilerek belirlenen "en öncelikle sonuçlandırılmasına çalışılacak yirmi yasa tasarısı"na ait listede İl İdaresi Yasa Tasarısı 6. sırayı almaktadır.

Bu çalışma, İl İdaresinin hem geleneksel örgütlenmesi ve işlevleri, hem de ağırlıklı biçimde güvenlik tedbirleriyle donatılmış yeni tasarı içindeki yapısal konumu ile demokratikleşme adına elverişli bir zemini ihtiva etmediği ya da en azından böylesine bir öncelik içinde değerlendirilmek için iyi bir seçim olmadığı düşüncesini dile getirmektedir.

* İ.Ü.S.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, Çevre ve Kentleşme Sorunları Anabilim Dalı

¹18 Mayıs 1994 tarihli Başbakanlık Basın Merkezi yayımı.

Tarihsel gelişim sürecinde "İl İdaresi" üzerine yapılan tüm düzenleme çalışmalarının tartışmalarında konunun kavramsal bir yanılgıyla "adem-i merkeziyet" çerçevesinde açıklanma ısrarı burada bir yeniden belirlemeyi gerektirmektedir. Adem-i merkeziyette dayalı demokratik bir yönetimin yapılandırılmasında en sağlıklı, işlevsel birimlerin komün özelliklerini taşıyan belediye, köy, mahalle gibi yerel yönetim birimleri düzeylerinde ve çok yönlü, kapsamlı yaklaşımlar içeren çalışmalarla gerçekleştirilebileceği, oysa İl İdaresi'nin bu amaçlara yönelik olmaktan çok 'yetki genişliği' ilkesinden hareketle merkezi yönetimi rasyonel ve etkin kılma özelliklerini daha çok haiz olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla çalışma, gündemde olan ve galiba hiç bitmeyecek gibi görünen "demokratikleşme" sorunundan hareketle, İl İdaresi konusunda sıkça dile getirilen kavramsal yanılgıların tarihsel oluşum içinde nedenlerini belirtmek gibi bir amaca yöneliktir ve aynı zamanda bugün olduğu gibi dünün de karar vericileri açısından demokratik yönetimi algılama biçimlerini bir ölçüde sergileme olanağını amaçlamaktadır. Yasa tasarısının Demokratikleşme Paketi içinde sunulmuş olması bu ilişkilendirmeyi zorunlu kılmaktadır.

- I -

Orta Doğu ve Akdeniz bölgesinde tarih boyunca görülen tüm geleneksel yapılar da olduğu gibi Osmanlı'da da ekonomi, teknoloji ve coğrafya bileşenleri, merkezi yönetim adına güçlü bir örgütlenmenin oluşumuna izin vermemiştir. Devletin ilk kuruluş dönemlerindeki ulaşılabilirlik koşullarının görece kolaylığı içinde 'kaza' birimlerine dayalı yönetsel yapı, zamanla, alansal büyümeye bağlı olarak daha geniş bölgesel örgütlenmelere geçişe zorlanmıştır. Böylece önce Sancak, daha sonra Beylerbeyilik halinde yönetsel birimler oluşturulmuştur. Bu yapılanmaya temel olan ise, büyük ölçüde tımar sistemi olarak tanımlanan toprak rejimidir². Askeri ve idari

²"Tımar, en geniş anlamıyla belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devri ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklediği; mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir" (İ.Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara, 1979, s.91). Tımar sisteminde dirlikler halinde dağıtılan arazi, yıllık gelirlerine göre has, zeamet ve tımar olarak ayrılmıştır ve miri arazi statüsünde bulunurdu. Tımar sistemine bağlı olan tipik Osmanlı bölgesel yönetimleri yanında, yarı özerk eyaletler olarak tanımlanan ve salyane usulü uygulanan yerler, ayrıca daha çok Doğu Anadolu'da yaygın olan, bir anlamda aşiret şeyhleri

hizmetlerin yürütülebilmesi toprak rejiminin belirlediği mali kaynaklara dayanmaktadır. Yine buna bağlı olarak yönetici kadroların gelirlerinin belirleyicisi de toprak düzenidir. Osmanlı idari yapısında³ ana birimi sancakların teşkil ettiği ve fetihler genişledikçe sancakların birleştirilmesine gidilerek eyalet birimlerinin oluşturulduğu görülmüştür.

Mekânsal ve yönetsel olarak Beylerbeyi yönetiminde eyaletler, Sancakbeyi yönetiminde sancaklar, Kadı ve Subaşı yönetiminde kazalar ve nihayet Tımarlı sipahilerin yönetimindeki köylere uzanan bir örgütsel silsile bulunmaktadır. Eyalet yönetimleri askeri, idari, mali amir kimliklerini birlikte üstlenmekte idiler. Gelirlerine orantılı olarak asker çıkarmak, kapı halkını geçindirmek ve gerekli tüm kamusal giderleri karşıladıktan sonra merkez tarafından daha önce belirlenmiş olan vergi gelirleri payını merkeze göndermekle yükümlü olan eyalet yönetimleri, hukuki yapıda bugünkü anlamda tam olarak tanımlanmamış olsa da fiili, yönetsel bakımdan birer "yerinden yönetim" birimi olma işlevini gerçekleştirmişlerdir⁴. Ancak bu durum adem-i merkezîyetçi bir yönetim anlayışından çok, dönemin sınırlı teknoloji ve ulaşım imkanları içinde zorunlu bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

- II -

Diğer bir çok etmen yanında dünya ekonomisiyle periferileşme dönemi, Osmanlı toplumsal kuruluşunun temel dayanağını oluşturan toprak rejiminin bozulmasını ve buna bağlı olarak tüm mali, askeri, idari bakımlardan sistemin yeniden yapılanması gereğini ortaya çıkardı. Bu anlamda Tanzimat Fermanı Osmanlı düzeninde yapılan yönetsel tercih doğrultusunda büyük ve köklü

yönetimine tabii yurtluk, ocaklık birimleri ile, tamamen imtiyazlı eyalet statüsü içindeki beyliklerde bulunabiliyordu.

³Dönemle ilgili yararlanılan kaynaklar, V.Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatı*, Ankara,1945; İ.H.Görelî, *İl İdaresi*, Ankara 1952; İ.H.Uzunçarşılı, *Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal*, İstanbul, 1941, S.S.Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul, 1960; İ.Ortaylı "Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, (Ed.K.Fişek), Ankara, 1976, s.3-22. S.Oğuz, *Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)* Ankara 1986. s.7-22.

⁴Söz konusu yapı ve ilişkilerin "tevsiî mezuniyetle" tanımlanması için bkz. S.S.Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.1, İstanbul, 1960, s.53.

bir değişimin başlangıcı sayılmaktadır. Bu tercih, devletin merkezîyetçi bir yapıda örgütlenmesidir. Nedenlerin başında, devlet içinde kontrol edilemez, başına buyruk duruma gelen bölgesel birimler karşısında yönetimin mali, idari ve askeri hakimiyetini kaybetmesi ve bunlarla birleşen dış dünyanın tehditleri gelmektedir. Denilebilir ki II. Mahmut'tan başlayarak yeni bir yapılanmanın hareket noktasını yönetimin mevcut durum karşısındaki tepkisel yaklaşımı oluşturmuştur. Bu yaklaşımı destekleyen bazı maddi gelişmeler de gözardı edilemez ki bunlar; teknoloji, ulaşım, haberleşme olanaklarındaki görelî iyileşmelerdir, yine bu olanaklarla da pekişerek farklılaşan iktisadi ilişkiler ve etkileri içinde yeni oluşan ya da yeni önem kazanan yerleşim merkezlerinin varlığı etkin bir yönetim için merkezi yönetim ağıının güçlendirilmesini gerekli kılmıştır.

Kısaca bu dönem, merkezîyetçi bir devlet yönetiminin kurumsallaşabilmesi için bir ölçüde gerekli şartları ihtiva ediyor görünmekle birlikte uygulama aşamalarında, bürokraside nitelikli insan kapasitesinin yokluğu, yönetim kültürü ve alışkanlıkları, maddi donanım-teçhizat bakımlarından yeterli şartları gerçekleştirmediği görülmüştür.

Tanzimatla ortaya çıkan merkezîyetçi anlayışın mülki idareye yansımaları ve cumhuriyet dönemi boyunca da görülebilecek etkilerinin ilki mali alandaki düzenlemeler gereği⁵ ortaya çıkmıştır. Vergi toplama konusunda geleneksel güçlerin (mültezim, ayan, voyvoda v.s.) yerini merkezi yönetimin atamayla belirlediği resmi görevliler üstlenmiştir. Geçmişdeki uygulamaların aksine yerel güçlerle ortak çıkar doğrultusunda hareket edebilen valilerin yetkilerinde sınırlamalara gidilerek mali alanda "muhassıl" adı verilen -mali valilerle- görev paylaşımı yapılmıştır⁶. Muhassılların yanına bir mal, bir nüfus ve bir emlak katibi verilmiş, ayrıca her sancak merkezinde vergilerin saptanıp dağıtımı ve diğer işlerin görüşülüp kararlaştırılması amacıyla "muhassıl meclisleri" oluşturulmuştur. Bu

⁵Dönemle ilgili yararlanılan kaynaklar; H.İnalçık "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", *Bellekten*, C.27, 1964, s.628 v.d.; İ.H.Görelî, *İl İdaresi*, Ankara, 1952, s.17 v.d.; S.S. Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.1, İstanbul, 1960, s.578; M.Çadırıcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu, Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK, Ankara, 1991, s.208 v.d.; İ.Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, (1840-1878)*, Ankara, 1974, s. 13 vd.

⁶25 Ocak 1840 tarihli nizamname ile muhassılların atanma ve çalışma şartları belirlenmiştir. Nizamnamenin tam metni için bkz. R. Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, Ankara, 1954, s. 237-245.

meclisler muhassıl ve maiyet memurlarından başka o yerin hakimi, müftüsü, asker zabiti ve ileri gelenlerinden 4 kişinin katılımı ile oluşurdu. Toplam on kişilik bu meclise gayrimüslim ahali bulunan yerlerde ruhani reislerin katılımı sağlanırdı.

Ancak bu örgütlenme gerçek amacını gerçekleştiremedi. 1840-1841 şencisi vergi gelirleri toplamında çok büyük azalmalar görüldü yeni bir müdahale ile muhassıllıklar kaldırıldı. Valiler eyalet ve sancaklarda asayiş işleriyle birlikte maliye maliye işlerinde de defterdarlarla birlikte yetkili kılındılar. Yine 1852'de çıkarılan bir fermanla tüm asker ve sivil memurların valiyeye bağlanması ve bu memurların eylem, atanma ve azillerinden valinin sorumlu tutulması sağlanmış, bir başka deyişle "merkeziyetçiliğin geniş alanda uygulanması" anlamına gelen 'yetki genişliği' bir eğilim olarak Osmanlı yönetim sisteminde görülmüştür⁷.

Merkezden atanan vali, defterdar gibi görevliler yanında yerel temsilcilerin de katılımıyla oluşturulan meclisler, bu dönemin en önemli yeniliklerindedir. Önce Muhassıl Meclisi daha sonra Memleket Meclisleri, zaman içinde Küçük-Büyük Meclisler ve nihayet Vilayet, Liva ve Kazalarda İdare Meclisleri olarak değişen adları ile anılan Meclisler⁸ Vali ve kaymakamların doğal başkanlığı altında bir tür yerinden yönetim uygulamasını başlattılar. Burada dikkat çekici olan yönetim tarihimizde yerel yönetimlerin de ilk çekirdeği olarak değerlendirilebilen bu meclislerin tarihsel olarak, merkeziyetçi yönetsel uygulamalarla birlikte ortaya çıkma talihsizliğidir ki, günümüz Türk yerel yönetimlerinin hem idari hem

düşünsel anlamda *vesayet* altındaki kimliklerinin anlaşılmasında bir ölçüde açıklayıcı olmaktadır. Yine buna bağlı olarak örgütlenme yapılarının hem atanmış, hem seçilmiş üyelerden oluşması ayrıca hem merkez hem yerel yönetim işlevlerini üstlenmiş konumları ile zamanımıza dek uzanan il idaresi tartışmalarında kavramsal karmaşa içinde değerlendirilmişlerdir. Bunlar, anlam ve algılanışları çoğunlukla birbirinin yerine kullanılan "yetki genişliği" ve "adem-i merkeziyet" kavramlarıdır. Merkezi idarenin taşra örgütü ile mahalli idarenin çıkışma alanı olarak Napolyon Fransa'sının merkeziyetçi yönetsel sisteminde işlevsel bir yapı taşı olan "Kapsayıcı Valilik"⁹ uygulamalarına geçişte bu dönem bir ilk adım sayılmalıdır.

Bir diğer değişim, vilayetlerin fiziki örgütlenmesinde görülmüştür¹⁰. 19. yüzyılda ülkenin ulaşım şebekesi ile ticaret yollarının değiştirilmesine ve buna bağlı olarak üretim ve denetim merkezlerinin de değişimine yol açan gelişmeler yönetsel anlamda da müdahaleleri getirmiştir. "(M)erkezin yönetsel etkinliğini arttırmak için, ama bilinçli ama bilinçsiz eyaletlerin fizik sınırlarının daraltılması yoluna"¹¹ gidilmiştir. Cumhuriyet tarihi bu yönetsel politikanın da dönemi olarak ağırlık kazandığı deneyimleri yaşamıştır. Önce çok partili siyasi hayatın ilk dönemlerinde, daha sonra yoğun olarak son on yılın popülist politikaları için bir araç haline gelen "il kurma" girişimleri farklı amaçlarla olsa da uygulama açısından benzerlik göstermektedir¹².

9 "Kapsayıcı" sözcüğü, sistemdeki, bir yandan vali ile merkezin diğer taşra kuruluşları, öte yandan vali ile mahalli idare birimleri arasındaki ikili ilişkiyi belirleme yaramaktadır" (M.Tosun, *Türkiye'de Valilik Sistemi*, Ankara, 1970, s.3-5.

10 [Ortaylı] "Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğinin Evrimi", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, (Ed. K. Fişek), Ankara, 1976, s.17; M.Çadırcı "Tanzimatın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler (1840-1856)", *Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri (13-14 Mart 1985)*, Ank, 1987, s.97 v.d.

11 [Ortaylı, (1976), *loc. cit.*

12 Gerçekten sosyo-ekonomik gelişmenin zorunlu gereği olarak ortaya çıkan bir yönetsel karar olmaktan çok kısa vadeli siyasi beklentiler adına gerçekleştirilen idari taksimat uygulamaları, vergi, personel örgütlenme, koordinasyon gibi konularda yaratılan kamusal maliyetlerin ötesinde bir yarar sağlamamaktadır. 1950'li yıllarda dile getirilen şu düşünce bugün için de geçerliliğini korumaktadır: "İllerin sayısı azaltılmalı, il alanları hizmet gereği genişletilmeli ... Yurdumuzun her köşesini devletimiz ve medeni vasıtalarla rasyonel ve ekonomik bir tarzda faydalandırmak istiyorsak mali ve şahsi cımanlarımızı, geniş çevreli büyük

7 G.Şaylan, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezçilik", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, (Ed. K. Fişek), Türk İdareciler Derneği yay., Ankara, 1976, s. 27.

8 "Muhassıllık meclisi" olarak kurulan ve 1842 yılında kurumun kaldırılması üzerine "Memleket Meclisi" adı altında 1849'a kadar çalışmalarını sürdüren "Memleket Meclisleri", 1849'da yayınlanan bir yönetmelikle "Eyalet Meclisleri" adını aldı. Sadece merkezlerinde ise Küçük meclislerin kurulması öngörüldü. 1849'dan 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar yürürlükte kalan yönetmelikte eyalet meclisleri diğerlerinden farklı olarak hükümetçe, atanan bir başkan, katip ve ulemeden bir üye ayrıca eyalet valisi, defterdar, kadı veya naib, müftü ile halk tarafından seçilecek 4 müslüman ve müslüman olmayan cemaatlerin birer temsilcileri de üye olacakları belirtiliyordu. Bkz. M. Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK, Ankara, 1991, s. 219 ve 225 n.103.

Günümüz Türk İdari yapısında "kapsayıcı valilik" modeliyle yer alan il örgütlenmesinin kurumsal-hukuki örneğinin ilk temeli Tuna deneyiminden sonra çıkarılan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesidir. Bunu izleyen ve daha yaygın bir uygulama alanı için çıkarılan 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi vilayet, liya(sancak), kaza ve her birimin idare meclislerinin oluşturduğu bir taşra örgütlenmesi öngörüyordu¹³. Sözkonusu yapılanma 1913 yılına kadar sürdürüldü¹⁴. 1908 Meşrutiyet ilanından sonra vilayetter ideresinde, Anayasa ve diğer gelişmeler doğrultusunda yeni düzenleme yapma gereği duyuldu. Şuray-ı Devlet Başkanlığında özel bir komisyon kurularak, 1876 Kanunü Esasi'nin 108. maddesinde yer alan "fevsi mezuniyet" ve "tefriki vezâif" ilkelere göre bir layiha hazırlandı ve Mebusan Meclisi'ne sunuldu. İlgili encümenin 1908-1912 yılları boyunca yaptığı incelemeler sonucunda Vilayet, *Özel ve Umumi* olmak üzere ikiye ayrıldı. Balkan Harbi sonunda 26 Mart 1913 tarihinde tekrar yapılan

vilayetler içinde birleştirerek değerlendirmeliyiz..." (L.Duran "İdari Taksimatın İslahı", *Siyasi İlimler Mecmuası*, CCLXXXI, Ağustos, 1954, s. 165-167).

¹³En üst düzeyde hükümeti temsil eden Valinin maiyyetinde defterdar, mektupçu, zabıta amiri, ticaret ve ziraat müdürü gibi memurlar bulunur ve bunlar ilgili oldukları bakanlıklarca atanırlardı. Vilayet idare meclisleri; defterdar, mektupçu, merkez naibi, umuru ecnebiyye müdürü, resmi görevliler yanında seçimle görevlendirilen 4 üyeden ikisini müslüman, ikisini gayrimüslim toplumun temsilcileri oluştururdu. İdari anlaşmazlıkların incelenmesi, memurlara disiplin cezası verilmesi, idari, mali, imar ve devlete ait gelir kaynaklarını ilgilendiren konularda görev ve sorumluluk üstlenirler, beledi daire ve meclisler üzerinde idari vesayet denetimini gerçekleştirirlerdi. Ayrıca alt liva meclislerinden havale edilen işlere bakmak görevleri arasındadır. Vilayetin genel yönetimiyle ilgili olan işler istişari bir organ olarak yılda bir kez toplanan "Vilayet Umumi Meclislerine" bırakılmıştı. Bu meclisler vilayete bağlı sancaklardan seçilip gönderilecek ikisi müslüman ikisi gayrimüslim 4 üyeden oluşur ve vali başkanlığında toplanırdı. Bkz. İ.H.Görelî, *İl İdaresi*, Ankara, 1952, s.360 v.d.; İ.Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Ankara, 1974, s.54-57; M.Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Ankara, 1991, s.254-256; Ed. Engelhardt, *Tanzimat*, çev.A.Düz, Milliyet yay., İstanbul, 1976, s.128 vd.

¹⁴I. ve II. Meşrutiyet arası dönemin idari uygulamaları bakımından temerküze varan merkezîyet uygulamalarının değerlendirmesi ve geniş örnekleri için bkz. Y.Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri*, İ.Ü.SBF yay., İstanbul, 1982, s.71-75.

düzeltilmelerle "Geçici İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu" olarak çıkarıldı ve 1929'a dek 16 yıl yürürlükte kaldı¹⁵.

Ancak 1929'a henüz gelmeden Türk siyasi ve idari tarihinde uygulama imkanı bulamamış olmasına rağmen yönetim ve halk adına güven ve açıklık ilkeleriyle çizilen bir idari yapılanma modelinin düzcül tartışmalarına sahne olan Teşkilat-ı Esasiye Kanununun müzakere süreci konumuz açısından önemlidir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda; Halkın temsilcilerinin oluşturacağı T.B.M.M. bütün idarenin temsilci ve üstü olarak bulunmakta, vilayetlerde atamayla görevlendirilen valiler ise T.B.M.M.'nin vekili ve temsilcisi kabul edilmektedirler. Açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen vilayet örgütlenmesinin -süregeldiği üzere- hem genel, hem yerel bakımdan görevli ve yetkili kılındığı anlaşılmaktadır¹⁶. Ancak genel yönetim adına bir belirleme yapmak istenirse -bunun 'Kaza' kademesini düzenleyen 15. maddeden çıkarılacağı üzere- İdari ve İnzibati konularda sınırlı bir alanda bırakıldığı yine genel idare temsilcisi olarak valinin, vilayet çalışmalarında uzaktan izleyici ve ancak istisnai durumlarda müdahale yetkisi olabileceği görülmektedir. Bunun yanında ise oldukça geniş bir mahalli hizmet alanında muhtariyeti haiz olarak görevli ve yetkili kılınmıştır¹⁷.

¹⁵İ.Olgun,D.Argun, *İl İdaresi Kanunu*, Ankara, 1949, s.15 vd. ; İ.H.Görelî, *İl İdaresi*, Ankara, 1952, s.17 vd. II. Meşrutiyet döneminin yönetsel uygulamalarında "vilayet sınırlarını daraltarak veya bazı livaları doğrudan doğruya merkeze bağlayarak, dar bir fizik alanda merkezî denetimin daha da yoğunlaştırılmasına" gidildiği şeklindeki değerlendirme için bkz. İ.Ortaylı, (1976), *op.cit.*, s.21.

¹⁶"...Her vilayetin haiz olduğu muhtariyet mahalli işlere münhasırdır. O işler ki, yalnız o vilayeti alakadar eder. O işler o vilayetin işleridir.Binanaleyh,jandarma gibi umumî asayişe taalluk eden, mesela şimendifer inşası gibi birden ziyade vilayeti alakadar eden, vergiler, tekalifi umumiye gibi yine devletin bünye-i umumiyesine taalluk eden, askerlik gibi yine devletin esasati teşekkülünü mübeyyin olan esaslı mühim işler merkeze alınmıştır.Bunlar merkezden gönderilen vali vasıtasıyla rüyet edilir. Mesela küçük nafia işleri, mesela bir kanal hafri, bir köprü inşaatı, maraif, ziraat, orman v.s. işleri bunlar mahallerine bırakılmıştır..." Encümeni Mahsus Mazbata Muharriri, Burdur Milletvekili İsmail Suphi Soysallı, *TBMM* .C.5, 18.11.1336, 1.99., C.I, s.412.

¹⁷Vilayet idareleri muhtariyeti haiz kanun tüzet kişiliği olarak Vilayet Şurası ve İdare Heyeti organlarından oluşur.Şura halk tarafından seçilir

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasının müzakere sürecinde ortaya çıkan duruma göre muhtariyetin (özerkliğin) sözkonusu olabileceği alan *mahalli işler* olarak belirlenmiştir. Ve bu özerklik, karar, eylem-işlem, organ ve personel açısından gerçekleşme alanlarıyla açıklanmıştır. Dolayısıyla konu demokratikleşme bağlamında değerlendirilecek ise buna en elverişli ortamın, vilayet örgütlenmesi içinde dahi yerel etkinlikler alanında mümkün olabileceği gerçeği ile bugünün yönetsel örgütlenmesinden daha rasyonel açıklamalar içermektedir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda Mülki yönetim (m. 89) vilayet, kaza ve nahiye kademelerinde örgütlenmiştir ve "Vilayetlerin umur-u tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayırımı) esasları üzerine idare olunur" (m. 91) şeklindedir. Bu Anayasaya dayanılarak çıkarılan 18 Nisan 1929 tarihli ve 1426 sayılı "Vilayet İdaresi Kanunu" 1913 tarihli geçici yasanın sadece genel idareye ait 74 maddelik birinci bölümünde sınırlı değişiklikler yapılarak yeniden düzenlenmiştir. Gerekçe olarak; 1913 tarihli yasayla valilere verilen yetkilerin, zaman içinde çeşitli düzenlemelerle merkeze geri alınmış olması dolayısıyla valilerin selahiyetsizleşen durumu gösterilmektedir. Buna paralel olarak, idarenin otokrasiye yönelmesi karşısında vilayetlerde, yetki genişliği yönünde "memur-ı mülkiyenin selahiyeti lazimeye malik olmasına itina ile kanun çıkarılmalıdır"¹⁸, tesbitinde bulunulmuştur.

Kısaca 1426 sayılı kanun tevsi mezuniyet ilkesini temel alarak, devletin ve hükümetin temsilciliği, bütün bakanlıkların

(m.12) İdare Heyeti ve onun reisi ise Şura tarafından seçilir (m.13) Vilayet Şurası karar organı, idare heyeti ise sürekli organ olarak icrai yetkileri vardır, icra amirliği yetkisi idare heyeti reisindir. Vali bu örgütlenme içinde yalnız "devletin umumi vezaifi ile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale" ile yetkilidir (m.14). "...Vilayetlerde memurinin mahallerince halk tarafından intihap edilmesini ve bu suretle halkın doğrudan doğruya kendi işini kendi görmesi esasının" kabul edildiği dolayısıyla "halk kendisi intihap edecek, semeresini yine kendisi iktifa edecektir", *ibid.*, s.411.

¹⁸"Merkeziyet kuvvet ve vahdet temin eder. Fakat temerküz merkeziyetçiliğin temin edeceği kuvvetle vahdeti kendi sıkleti altında ezer. İdareyi Hürriyeti tezekkür ve hareketinden mahrum bir hale getirir. Aksi yani tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif hudutlarını aşarak vasi hudutsuz ademimerkeziyet devletin kuvvetini ve vatanın vahdetini ihlal eder. Kanun iki münteka arasında bir muvazaneyi temin etmek iddiasındadır." *TBMM Zabıt Ceridesi*, 18.4.1929, C.10, D.3, İ.54 C.I, s.73.

idari ve siyasi icra vasıtası olarak valinin yeni statüsünü belirlemiştir. Burdur milletvekili, Encümen-i Mahsus Reisi Mustafa Şeref tarafından layiha cumhuriyetin esasını teşkil eden *demokrasi layihası*¹⁹ olarak tanımlanmıştır.

Ancak 1929 tarihli 1426 sayılı kanunla getirilen düzen, çok kısa bir süre içinde yeniden merkezin müdahaleleriyle²⁰ bozuldu ve 1947'de İdareciler Kongresi'ndeki durum değerlendirmesinde, "tevsi mezuniyet" ilkesinin fiilen uygulanmadığı görülmüştür. Bunun üzerine "tevsi mezuniyet" esasları içinde il idaresine yeniden görev ve yetki iadesi yolu seçilmiştir²¹.

Düzenlenen 1949 tarih ve 5442 sayılı kanuna "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür" (m.1,değişik.12.5.1964). İçinde bulunan ortam itibarıyla kanun hazırlayıcılarının il sınırlarını daraltarak sayılarını çoğaltmak temayülü vardır ve bu durum demokrasinin, cumhuriyet rejiminin teknik gelişmeler karşısında bir gereği olarak ileri sürülmektedir²². Küçük ölçeklerdeki taksimat içinde son derece yetkili²³ kılınmış mülki amirler yönetiminde belirlenen il idaresi yasa tasarısı, mecliste yoğun muhalefetle karşılanmıştır²⁴.

¹⁹ *ibid.*, s.77.

²⁰ 5442 sayılı il idaresi yasasının hazırlanmasına hükümet gerekçesi olarak sayılan bu müdahaleler çeşitli tarihlerde, 1700, 1706, 1851, 1965, 3001, 3451, 3758, 4008, 4025, 4438 sayılı kanunlarla gerçekleştirilmiştir. *ibid.*, s.58 vd.

²¹ Geçen süre zarfında valilerin yetki gasbına uğramaları, 26 madde ile tesbit edilmiştir. Bunlar tayin işleri, Vilayet idaresi kanun 12, 13 madde tadilatları, memur cezalandırma yetkileri, doğrudan muhabere işleri, izin verme yetkileri v.b. gibi sayılmaktadır. *TBMM Tutanak Dergisi*, 27.5.1949, C.19, Dönem 8, Toplantı 3, O.1, s.932.

²² S.S.Onar, (1960), *op.cit.*, s.619.

²³ Görüşlerine başvuru ve söz konusu yetkilerin aşırılığı üzerine muhtemel tehlikelere dikkat çeken değerlendirmeleri için bkz. S.S.Onar *ibid.*, s.617. n.64., İ.Olgun, D.Argun (1949) *op.cit.*, s.18 vd.

²⁴ D.P sözcüsü Muğla milletvekili Nuri Özsan çalışmamızın başında dikkat çekilen kavram karmaşasına düşerek "yetki genişliği" ve "vazife taksimi" ile anlatılanın 'ademi merkeziyet' esası olduğunu ileri sürer ve "hükümet mahalli mümessillerinin, valilerinin yetkilerini arttırmak ademi merkeziyet değil ademi temerküz, baskıdır"

Bugün halen yürürlükte bulunan 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1924,1961,1982 Anayasalarına da uygun olarak merkezi idarenin yurt düzeyinde il sistemine göre örgütlenmesini ve ülkenin "yetki genişliği" ilkesine göre yönetilmesini öngören bir düzen kurmuştur. Kanunda, "devletin ve hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her bakanın mümessili, idari ve siyasi yürütme vasıtası" şeklinde tanımlanan vali, "yetki genişliği" ilkesinin gerçeği olarak ilde kamu düzen ve güvenliğinin sağlanmasından, diğer kamu hizmetlerinin koordineli bir şekilde etkin ve verimli olarak yürütülmesinden sorumlu tutulmuş, bunun karşılığında adli ve askeri örgütlerle yüksek öğretim kurumları dışında kalan bütün kurum ve kuruluşları denetlemeye, teftiş etmeye bunların amirlerine emir ve talimat vermeye bazı memurlarını atamaya, görevden uzaklaştırmaya sicil vermeye yetkili kılınmıştır. İlçe idaresi bölümünde ise, hükümetin temsilcisi, ilçe idaresinin başı olarak tanımlanan kaymakam, benzer görev, yetki ve sorumluluklar üstlenmiştir.

1924'ten bu yana sistemi etkileyen iki önemli değişiklik olmuştur. Bunlardan ilki 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı kanunla çıkarılan *Genel Müfettişlik* uygulamasıdır. "Müteaddit vilayetleri alakadar eden ve bu Vilayetlerin müşterek faaliyetle izalesi kabil olan ihtiyacat hususunda o vilayetler üzerinde" geçici olarak genel müfettişlik kurma konusunda hükümete yetki verilmiştir²⁵. Genel müfettişlik ancak 4 bölgede 20 ili kapsar biçiminde uygulanabilmiş ve 21 Kasım 1952 tarih ve 5990 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Daha sonra farklı amaçlarla da olsa benzer bir uygulama örneği güçlendirilmiş

diye yorumlar. *TBMM, Tutanak Dergisi*, C.19, 27.5.1949, Dönem 8, Toplantı 3, O:1, s.930. M.P adına Afyonkarahisar milletvekili "Selahiyet meclislere verilir. Halbuki siz şahsa yetki veriyorsunuz. Valilere, bucak müdürlerine vereceğiniz selahiyetle bu memleket jandarma devleti olmaktan bir karış ileri gidemez. Bu kanun demokratik esaslara asla uygun değildir". (*ibid.*, s.934).

Bağımsız Grup adına konuşan Eskişehir Milletvekili Ahmet Oğuz ise yasayı "21 temmuz muhtar seçimlerinde valilerin yetkileri dolayısıyla yaşanan olayların acısına taş çıkarırcasına" hazırlanmakla suçlayarak yeni 1950 seçimleri öncesi bir yetkilendirme tezgahı olarak niteliyor" (*ibid.*, s.935).

²⁵Nedeni olarak "Şeyh Sait Hadisesi"nden sonra bir kısım doğu illerinde fikir, düşünce, idare ve işbirliğini tesis ve emniyet, asayiş ve idare amirleri arasında çalışma birliğini sağlamak" gösterilebilir. M.Tosun, (1970) *op.cit.*, s.16.

Bölge Valiliği denemelerinde görülebilir²⁶. Buna göre kamu yönetiminde verimlilik ve uyum sağlamak için birden çok ili kapsayan merkezi idare teşkilatı olarak ülkenin 8 bölgeye ayrılması öngörülmekte idi, fakat yönetsel dengeyi bozacağı savıyla 11.7.1984 gün ve 3036 sayılı kanunla uygulama olanağı bulamadan yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak doğu illerindeki toplumsal olayların hız kazandığı bir dönemde öncekileri benzer bir modelde *Olağanüstü Hal Bölge Valiliği* olarak düzenlenmiş²⁷ ve halen yürürlükte bulunmaktadır.

İkinci değişiklik il idareleri yanında Bölge kuruluşlarının oluşturulmasıdır. Kaynağını 1961 Anayasa'sında (m.115) bulunan Bölge kuruluşları bazı teknik ve ekonomik hizmetler için birden çok ili kapsayan alanlarda kurulmuştur ve zaman içinde il sisteminin yetki genişliğinin sınırlarını zorlamıştır.

- IV -

Bugün ise yönetimin demokratikleşmesi ve yeniden yapılanma programının önemli bir maddesini mevcut "il idaresi" yasasının değişimi konusu oluşturmaktadır. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan "İl İdaresi Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı"²⁸ gerekçesinde, 5442 sayılı il idaresi yasasının başlangıçta güçlü, disiplinli ve verimli bir il yönetiminin oluşturulmasına imkan verdiği ancak zaman içinde ihtiyaçları karşıyamaz hale geldiği vurgulanmıştır. Nedenler olarak; bazı bakanlıkların yaptıkları düzenlemelerle vali ve kaymakamların yetkilerini sınırlandırmaları, çok sayıda kurulan Bölge teşkilatlarının il sisteminin ve idarenin bütünlüğünü bozması, kamu düzen ve güvenliğinin bozulmasına yol açan kitlesel olaylar sonucu olağanüstü hal yönetiminin olağanlaşması, mülki amir atamalarındaki politik davranışlar dolayısıyla, idarede süreklilik ilkesinin zedelenmiş olması sayılmaktadır.

Yeni tasarı ise sözü edilen konular dikkate alınarak,devletin ve hükümetin

²⁶4 Ekim 1983 tarih ve 18181 sayılı R.G. "Bölge Valiliği hakkında 71 sayılı K.H.K".

²⁷14.7.1987 gün ve 19517 sayılı R.G. "285 sayılı K.H.K" ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Bugün 12 ilde uygulanmaktadır.

²⁸8.6.1993 tarihli *TBMM Raporları*, D.19, Yasama Yılı 3, S.Sayı 391.

taşradaki uzantısı olan mülki idare amirliği müessesesinin yeniden güçlendirilmesi, böylece kamu hizmetleriyle kalkınma faaliyetlerinin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak daha etkin ve verimli şekilde yürütülmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Bu amaçlara göre getirilen yenilikler kapsamında;

*Bucaklar kaldırılmıştır;

*Valiliğe atamada uygulanacak kıdem ve liyakat esasına dayalı yöntem oluşturulmaya çalışılmıştır;

*Bölge kuruluşlarının mülki idare ile ilişkilerini düzenleyen hükümler getirilmiştir;

*Vali ve kaymakamların sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin faaliyetleri açısından, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri düzenlenmiş, görev, yetki ve sorumlulukları saptanmıştır.

*Mülki idare amirlerinin önleyici kolluk görev ve yetkileri günümüzün şartlarına göre yeniden düzenlenmiş, somutlaştırılmıştır.

*Vali ve kaymakamlar gerektiğinde ana ihtiyaç maddelerinin tüketicilere ulaştırılması ve ulaşımında sürekliliğin sağlanması konularında zorunlu gördükleri karar ve önlemleri alıp uygulamaya yetkili kılınmıştır.

*Vali yardımcılığı kurumu etkinleştirilmiş, güçlü bir il yönetiminin ana ögesi haline gelmiştir.

*İl-ilçe idare kurullarının üyeleri bakanlıkların kurulma ve kaldırılmasında meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak yeniden belirlenmiştir.

*Bürokratik işlemlerin azaltılması, yetki devrinin kolaylaştırılması için gerekli değişiklikler yapılmıştır;

*İl idaresinin uygulanmasında çeşitli konularda farklı yorum ve uygulamaların oluşmasını önleyecek düzenlemeler getirilmiştir;

*Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarındaki hizmetlerin yürütülmesinde mülki amir görevlendirilmiştir.

İl idare yasasındaki değişikliğin temel nedenini m.8'deki düzenleme oluşturmaktadır. Bu madde "güçlü il" ve "güçlü vali" sistemiyle getirilecek değişikliklerle düzenlenecektir.

İl sınırları içinde kamu düzen ve güvenliğinin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa ilişkin emniyetin, çalışma ve öğrenim özgürlüğünün sağlanması ve önleyici kolluk valinin başta gelen görevlerindedir. Vali bu konularda gereken karar ve tedbirleri almaya yetkili kılınmıştır ve bunlar somut biçimde belirlenmiştir.

Buna göre "günümüz şartları içinde ve değişen suç ve suçlu tipi karşısında... olağanüstü hal ilan edilmesi ihtimaline yol açabilecek koşullarda, olağan yönetimin önleyici kolluk yetkileri olduğu düşünülmüş, olağanüstü hal ilanına yol açacak ortamın doğmaması, sık sık olağanüstü hal uygulamasına başvurmamak için bunların, olağan yönetimin temel yasası olan il idaresi kanununa konulması uygun" görülmüştür. Tasarı hakkında gerek İçişleri, gerek Plan-Bütçe Komisyonları çalışmaları sonunda en çok muhalefetle karşılaşılan konuyu bu yetki düzenlemesi oluşturmuştur.²⁹

Cumhuriyet dönemi boyunca yapılan düzenlemeler içinde en yoğun merkezîyetçi yönetim özellikleri taşıyan il idaresi düzenlemesini, güçlü mülki amir modeli ile bu son tasarı çalışması oluşturmaktadır ve demokratikleşme paketi içinde bulunmasıyla çarpıcı bir tezat teşkil etmektedir.

²⁹Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı'na sunulan ve örnekleri çoğaltılabilecek bir muhalefet şerhinde: "a) 8.m valilere olağan rejimlerde olmaması gereken keyfi kullanabileceği, temel hakları sınırlayıcı, sivil toplum örgütlerinin çalışmalarını engelleyici, 'Olağanüstü Hal Valiliği' kurumu çağrışımı yapan yetkiler vermektedir. Hukuk Devleti anlayışıyla bağdaştırılabilmek olası değildir."b) 11. m ile kaymakamlara verilen yetkiler aşırıdır, olağan rejimlerde verilmemesi gereken 8.m'de olduğu gibi olağanüstü hal çağrışımı yapan, Hukuk Devleti ve sivil toplum anlayışıyla bağdaşmayan yetkililerdir. Artık kamu yönetiminde merkezi erki güçlendirmek yerine yerel yönetimlerin gücünü ve yetkilerini arttırmalı, yerinden yönetim anlayışı ile demokrasiye derinlik kazandırmalıyız". (İstanbul Milletvekili A.Hacaloğlu), *ibid.*

Metinde, tarihsel gelişim süreci içinde il idaresinin hukuki-kurumsal yapısı hakim yönetsel anlayışlar çerçevesinde arırdelenmeye çalışıldı. Buna göre özellikle cumhuriyet dönemi boyunca görülebilen her düzenlemede "merkeziyetçi uygulamaları hafifletmek adına "yetki genişliği" yoluna başvurularak taşra yönetimlerinin güçlendirilmek istendiği, sonra buna uzun zaman tahammül edilemeyip, yetkilerin tekrar merkezde toplanmaları şeklinde olağanlaşan bir tutumun sergilendiği belirlendi. Merkezi devletin geleneksel yönetim anlayışı, kendisi dışında ortaya çıkabilecek ara mekanizmalar, farklı yönetsel oluşumları kabul etmek bir yana, sonuç olarak "yetki genişliği" dolayısıyla sadece kendi kollarının kısaldığı ama bu ölçüde yönetsel etkinlik kazandıran bir örgütlenmeyi dahi kolay hazmedememektedir.

Her keresinde "yetki genişliği" çerçevesinde yapılan düzenlemeler bugün açıkça tanımlandığı üzere geçmişte de *demokrasi* adına yorumlanmıştır. Bu yanılığa yol açan sebeplerin başında, Osmanlı'da merkezi yönetimin taşra örgütlenmesiyle, yerel meclislerin oluşumunda görülen *eş zamanlılık* yer almaktadır. Yerel halktan seçilmiş üyelerin de bulunabileceği taşra meclislerinde, karar süreçleri açısından belirli bir katılım potansiyelinin olabileceği varsayımı, valinin belirleyici konumuna rağmen gözardı edilememektedir. İkinci bir aşamada ise, 1864'ten sonra artık iyice tanımlanan "kapsayıcı valilik" sisteminin gereği olarak merkezi ve yerel işlevlerin birarada gerçekleştirme durumu, merkezin taşra örgütlenmelerine *ikili* bir hüviyet kazandırmıştır. "Yetki genişliği" kavramı çerçevesinde değerlendirilebilecek sözkonusu idari kademelerin yönetimi, kısmi olarak yüklendikleri yerel işlevler çerçevesinde her zaman "adem-i merkeziyet" alanına kaydırılabilmekte, dolayısıyla demokrasi adına malzeme olabilmektedirler.

Açık toplumlarda bile demokratikleşme sürecinin en güç nüfuz edebildiği alan, kamu yönetimi içindeki merkezi idare örgütlenmeleri olmaktadır. Hele, hele devletin tarihsel misyonu ve donanımı, toplumun ve bireyin sivil hak ve özgürlükleri, siyasal talep ve beklentilerinin gerçekleşme düzeyi gözönüne alınarak konuya yaklaşırsa, ait olduğumuz toplumsal sistem açısından demokratikleşmeyi bugünden yarına uygulanabilir kılmak yeterince inandırıcı görünmemektedir. Bunun en açık delili ise 1990'lı yılların demokratikleşme özlemlerine

halâ *olağanüstü hal* durumunun *genelleştirilmesi* modelleri ile cevap arayabilen düşünce tarzı gösterilebilir. Bundan dolayı demokratikleşme ve yeniden yapılanma programında il idaresinin belirtilen öncelik ve anlayış içinde ele alınması yerine, amaca daha elverişli bir zemin olan yerel yönetim alanı seçilebilirdi. Hatta bunun için önemli ihtiyaç göstergelerinin varlığına işaret edilebilir. Örneğin, Türkiye'de mevcut tüm siyasi parti programlarında yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi, demokratikleştirilmesi yolunda ortak hedefler belirlenmiştir. Toplumun da böyle bir sisteme ve onun gereklerine, hergün yüzyüze bulunduğu gündelik yaşam sorunları çevresinde daha doğrudan ve yerinde karşılık vereceği böylece demokratikleşme adına hızlı yol alınabileceği ileri sürülebilir. Genel anlamda ve daha kapsamlı bir demokratikleşme hareketi ancak bu tabandaki kazanımlar üzerine inşaa edilebilir.