

Kamu Yönetiminin Temel Kanunları

Doğan BAYAR

I – GİRİŞ

Halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, etkinliğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacı, uzunca bir süredir hissedilmekte ve yönetenlerimiz tarafından bu yönde çalışmalar yürütülmekte idi. Çeşitli plan ve programlarda olduğu gibi 2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtisas komisyonlarında çalışmalar yapılmıştır.

Küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş çerçevesinde, iç ve dış ayrımının azaldığı, sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda kamunun rolünü yeniden tanımlama ihtiyacı doğrudan özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme eğilimleri doğrultusunda reform girişimlerine bir ivme kazandırılmış ve bu yönde bir dizi kanun tasarısı hazırlanarak uygulama başlatılmıştır.

Bu cümleden olmak üzere Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu T.B.M.M.'nce kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanununun son iki maddesi dışında görüşmeleri T.B.M.M.'nde

Doğan BAYAR: 1944 Hafik – SİVAS doğumlu olup 1970 Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunudur. Hesap Uzmanlığı ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde Genel Müdür Yardımcılığı yapmıştır. Halen Sayıştay 4. Daire Üyesi olarak görev yapmaktadır.

tamamlanmış; İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu tasarıları ise T.B.M.M.'ne sevk edilmiştir. Sayıştay Kanunu ile personel rejimine ilişkin tasarılar hazırlanmaktadır. Bu çalışmaların devam ettirileceği de anlaşılmaktadır.

Ancak, böylesine yoğun ve kapsamlı çalışmaların çok kısa bir zaman dilimine sıkıştırılması zorunluluğu bunların hazırlanmasında bir takım hataların da doğmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Bu çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümlerinde, yapılmakta olan reformların çerçevesi ile sınırlı olmak üzere devlet teorisi ve teşkilatlanmaya ilişkin temel kavramlar ve kurallar; beşinci bölümde Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetiminde bu teorik altyapının yansıması ile Anayasal kurumlaşmanın görünümü; altıncı bölümde ise reform kanun tasarısı ve taslaklarında çizilen kamu yönetimi projesinin öğretiyi ve mevcut Türk Devlet teşkilatlanmasına aykırı düşen yönleri üzerinde durulacaktır.

II – DEVLET NEDİR?

Bilindiği üzere sistem kavramı, birbirleriyle bağlantılı olan ve karşılıklı etkileşim içerisinde çalışan unsurların oluşturduğu işlevsel bütünlüğü tanımlamaktadır.

Devlet bir sosyolojik sistemdir ve dolayısıyla sistematik mantık ve kurallar burada da geçerlidir. Devletin de her bir organı, bir diğeri ile uyum içinde çalışacak, bir öncekinden aldığı girdileri işleyecek, geliştirecek, çıktılarını oluşturacak ve sonuçta nihai ürünü (kamu yararı) azami verim ve etkinlikte üretecektir.

Devletin kuruluş ve örgütlenmesi, her bir organın görev ve yetkileri, birinin diğeri ile karşılıklı ilişkileri (girdi-çıktı alışverişleri, denetleme ve dengeleme faaliyetleri, koordinasyonu v.s) ve sonuçta ortaya konulacak ürünün niteliği, öncelikle Anayasanın ve buna bağlı olarak teşkilat kanunlarının düzenleme alanıdır. Devletin şekli, rejimi, kimliği, kişiliği bu sistematik düzenlemelerin sonucunda oluşur ve somutlaşır.

III – DEVLETİN ŞEKLİ

Devletin temel nizamı, karakteri ve felsefesi kuruluş/kurtuluş çalışmaları ve mücadeleleri sırasında belirlenir. Devletin yıkılıp yeniden

inşası anlamında büyük ihtilaller hariç daha sonraki reformlar ve dönüşümler bu karakteristik yapıyı esas almak durumundadırlar.

Devleti kuran, oluşturan iradeye, kurucu güçler denilmektedir. Kurucu güç bir kişi, bir kurum veya bir hareket olabilir. Kurucu önder, kurucu meclis, kurucu grup hareketleri, tek başına veya birlikte devleti oluştururken, toplumun destek ve onayına sahiptirler. Güçlerini ve meşruiyetlerini buradan almaktadırlar. Diğer bir deyişle toplumsal iradeyi temsil etmektedirler. Devletin temel nizamı, işte bu kurucu iradenin tezahürüne bağlı olarak oluşacak ve şekillenecektir. Kurucu güçler devleti nasıl yapılandıracaklarına, otorite ve iktidarı nasıl paylaştıracaklarına karar vereceklerdir. Devletin şekli, nitelikleri, egemenliğin kullanılması ve temel kamu görevleri (yasama-yürütme-yargı) bu kararın başlıca tercih konularıdır.

Kurucu iradenin bu tercihlerine, kendi iç oluşumu ve niyetleri yanında toplumun devlet geleneği, kültürel seviyesi, inanç ve kabulleri, demokratik deneyimi ve ülkenin coğrafyası da belli ölçülerde etkili olur.

Eğer devlet tek bir güç odağı tarafından kurulmuş ise (milli irade tek bir merkezi örgüt üzerinde tecelli etmiş ise), bu takdirde üniter-merkezi bir devlet şekillenecek; aksine devlet çeşitli güç odaklarının ittihamı (birlikte hareketi) sonucu kurulmuş ise birleşik-federal bir devlet modeli tercih edilecektir.

a) Üniter Yapı

Üniter devlette, devletin otoritesinin ve meşruiyetinin kaynağı doğrudan milli iradedir. Gerek iktidar, gerek muhalefet halkın kabul ve tasvibine dayandıkları ölçüde güçlüdürler.

Üniter devlette tüm kamu görevleri ve yetkileri (yasama-yürütme-yargı) tekli yapıda organlar tarafından yürütülmekte ve kullanılmaktadır. Devlette kuvvetler ayrılığı ilkesi geçerli ise, tek bir yasama organı, tek bir yürütme organı ve bütüncül bir idare söz konusu olmaktadır. Yargı organının tekli yapısı esas olmakla birlikte, uzmanlaşmış yargı sistemleri (adli yargı, idari yargı, askeri yargı, anayasa yargısı ve hesap yargısı gibi) de yaygın olarak uygulanmaktadır.

Üniter devlette parlamento, kuruluş ve örgütlenme, vergileme ve bütçe hakkı, yurttaş hakları, uluslararası andlaşmalar, seferberlik ve savaş hali, yürütme faaliyetinin denetimi gibi asli konularda yetkilerini tek başına kullanır, bunları kimse ile paylaşmaz ve devretmez. İkinci

derecede hukuki ve idari düzenleme yetkileri ise yine parlamentonun verdiği izin ve yetkiler çerçevesinde kullanılabilir.

Aynı şekilde yürütme görevi ve yetkisi de münhasıran hükümetindir. Diğer idari organlar ya hiyerarşi veya vesayet ilişkisi ile hükümete tabi ve bağılırlar.

b) Federal Yapı

Federatif sistemde federal devlet yetkisini ve meşruiyetini birinci planda federe devletlerin kabul, tasvip ve temsilinden almaktadır.

Federal sistemde asıl olan federe devlettir. Halk iradesi birinci derecede orada tecelli eder ve temel kamu görevleri (yasama-yürütme-yargı) sınırlama sözkonusu olmaksızın federe devlet tarafından üstlenilir. Federal devlet bir üst birlik (united states) statüsü ile federe devletlerce devredilmiş belirli ve sınırlı yetkileri kullanır ve görevleri yürütür. Bu görevler, daha çok federe devletlerin tek başlarına etkin şekilde yürütemeyecekleri (veya koordinasyon gerektiren) ortak ihtiyaçları ile ilgilidir. Bunlar, milli savunma ve güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, dış ticaret ve gümrük, federal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki program ve projeler ve sosyal güvenlik gibi konular ile federal bütçeyi finanse etmek ve ulusal ekonomiyi düzenlemek üzere maliye ve hazine işlevleridir.

Diğer taraftan, ülke çapında koordinasyon (denetleme ve düzenleme) ihtiyaçları için merkezi (federal) idare içerisinde sayılan ancak doğrudan hükümete bağlı olmayan özerk bazı kurullar da oluşturulmaktadır.

ABD'den örnek verilmek gerekirse başkan ve sekreterleri emrinde departmanlar (bakanlıklar) merkezi yürütme organını teşkil etmekte; özerk idare ve kurullar (agency) ise genellikle ülke çapında ortak hizmet ve eşgüdüm işlevini üstlenmektedirler. Özerk idareler, kendilerine kanunla çizilen görev alanında faaliyet gösterirler, bütçelerini doğrudan parlamentodan alırlar ve hesaplarını parlamentoya verirler, eylem ve işlemlerinde hükümetten bağımsız hareket ederler.

Federal sistemlerin tarihi kökeninde feodal beylerle kral arasındaki ilişkiler yatmaktadır. Kralın gücü arttıkça merkeziyetçilik artmış; yerel beylerin gücü arttıkça merkeziyetçilik zayıflamıştır. Krala karşı yerel etkilerin güçlenmesi, bir anlamda, batı demokrasisinin de motoru olmuştur. Gerek içerde kralın sultasına karşı ve gerekse dış tehditlere karşı ortak hareket etme ihtiyacı bu toplumlarda ortak kültürün

ve uluslaşma bilincinin oluşmasına ortam hazırlamış ve bu günkü çağdaş devletler meydana gelmiştir. Yerel unsurların her biri bilinçli bir kurucu irade ile bir ulus devleti teşkil etmek üzere karar ve gayretlerini birleştirmişler ve bu üst birliğe bazı yetkiler tanıyarak (bir anlamda vekalet vererek) istedikleri sonucu yaratmışlardır. Federal sistemde devletin varlığı ve bütünlüğü yerel kurucu unsurların bilinçli ve gönüllü katılımına dayanır. Bu bilinç ve kararlılığa sahip olmayan, baştan beri veya sonradan kurucu irade taşımayan federasyonların yasama şansı yoktur.

Federasyonları yaratan ikinci etken, coğrafya genişliğidir. Milyonlarca kilometrekarelik bir alanda çok çeşitli toplulukları üniter bir yapı içinde yönetmenin ekonomik, sosyal ve siyasal imkansızlıkları vardır. Sağlıklı ve uzun ömürlü bir statüyü ifade etmeyen bu tür oluşumlar merkezi otoritenin gücü ve etkisi devam ettiği sürece yaşamakta ve ilk zaaf belirtilerinde de parçalanmaktadır. Tarihte pek çok imparatorluk ve günümüzde Sovyetler Birliği bunlara örnek gösterilebilir.

c) Adem-i Merkeziyet

Geniş bir coğrafya üzerinde örgütlenen devletin bütün işlevlerinin bir merkez (başkent)'den yönetimi, imkansızlık derecesinde güçlükler taşır. Yerleşimler arası mesafeler ve haberleşme donanımı her zaman kısıtlayıcı bir unsur olarak kalacaktır. Merkez yönetiminin, yurdun her yerinde, zamanında ve isabetle değerlendirme yapma, karar alma ve uygulama imkanları olmayabilir. Bunun sonucu olarak bir yerelleşme ihtiyacı doğar. Yönetim ve karar birimlerinin yurt sathına dağıtılması anlamında bu yerelleşme uygulaması "adem-i merkeziyet" kavramı ile tanımlanmaktadır.

Adem-i merkeziyet, yönetim biliminin ve yönetim ihtiyaçlarının getirdiği zorunlu bir uygulamadır. Bu ihtiyaç, federal sistemlerde devletin yerelleşmesi ile sağlanırken; üniter devlette yetki genişliği ve yerel yönetim mekanizmaları ile karşılanmaktadır.

Federal sistemde adem-i merkeziyet, federe devletlerin varlığı dolayısıyla oluşur ve uygulanır. Burada söz konusu olan "**siyasi adem-i merkeziyet**"tir.

Üniter devlette ise "**idari adem-i merkeziyet**" ilkesi uygulanır. Burada federal sistemden farklı olarak, otorite ve meşruiyet paylaşımı anlamında bir adem-i merkeziyet değil; görev ve hizmetlerin,

muhataplarına (vatandaşı) en yakın noktada sunulması amacıyla yapılan yetki genişliği ve yerinden yönetim uygulaması kastedilmektedir.

Yetki genişliği, yerel makamların merkez adına kendiliğinden (merkeze danışmadan) karar alma ve uygulama imkanını ifade eder. Merkezi temsil eden ve merkez adına hareket eden yerel makamların eylem ve işlemleri, bir devlet tasarrufu olarak devleti de bağlayıcıdır. Kanunlarla çizilen çerçeveden başka, yetki genişletmenin bir sınırı yoktur. Ülkenin idari taksimatına bağlı olarak yerel makamların yasal yetkileri ve görevleri belirlenmiştir. Burada bir farklılığa işaret etmekte yarar var, yasalarla belirtilen yetki genişliği yapısal bir uygulamadır; yönetici onayı ile yapılan (yönetmel) yetki devri ile kavram ve kapsam olarak aynı şey değildir.

Mali yönü ile Devlet bütçesinde somutlaşan hükümet icraat ve politikasının uygulaması, merkezi idare ve hizmet yerinden yönetimleri için bu yetki genişliği mekanizması ile sağlanmaktadır. Merkezde müsteşarlar, taşrada vali ve kaymakamlar, diğer kamu tüzel kişiliklerinde rektörler, başkanlar, genel müdürler hep yasalarla kendilerine tanınan yürütme yetkilerini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu adına bu mekanizma ile kullanır, başında bulundukları birimleri yönetir ve hizmetlerini yürütürler.

İdari adem-i merkeziyet kavramının ikinci uygulaması yerel yönetimdir. Halkın, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik görev ve hizmetler yerel yönetimler tarafından yürütülecektir. Yerel nüfusun çıkarları ve beklentileri doğrultusunda iş ve hizmetlerin planlanması, önceliklerinin belirlenmesi ve kaynakların tahsisi gibi konuların merkezi idare tarafından doğrudan ve isabetle yapılması hem mümkün görülmemekte; hem de doğru olmamaktadır. Doğru çözüm mahalli müşterek ihtiyaçlar konusunda karar ve tercihlerin, yerel halkı temsil eden (seçilmiş) organlara bırakılmasıdır. Burada gözden kaçırılmaması gereken husus, yerel yönetimlerin, genel ülke yönetiminin bir parçası olduğudur. Genel yönetim-yerel yönetim bütünlüğünü kuran mekanizma da vesayet ilişkisidir. Yoksa, yerel yönetimler egemenlik hakkını kullanan birimler değildir. Bu olgu hem üniter devlette hem de federatif sistemde böyledir. Federe devletler de sahip oldukları egemenlik haklarını alt yerel birimlerle paylaşıyor değillerdir. Örneğin ABD’de “state”lerin otoritesi “county, municipality, city, district” vb. gibi yerel birimlerin üzerindedir. Bu ülkede en önemli yerel yönetim birimi genellikle (municipality, city, borough) gibi isimlerle anılan belediyelerdir. Bunlar büyük ölçüde özerk birimler olmakla birlikte, bu idari bir özerklik

olup aynı zamanda bağlı bulundukları eyaletin idari ajanlarıdır. Eyalet yasaları ve kendi özerklik beratları ile belirlenmiş bir statüleri vardır.

Özetlemek gerekirse genel kamu görev ve hizmetlerini yürütmek ve yönetmek merkezi idarenin; mahalli müşterek iş ve hizmetlere ilişkin görevleri yürütmek yerel idarelerin görevidir. Bu görevleri yürütürken görevle orantılı idari yetkiler tanınmalı; bunun ötesinde yerel yönetimlere federe devlet yetkileri bağışlamak yanlışına düşülmemelidir.

IV – DEVLET VE HUKUK

Yönetim biliminin ve felsefesinin cevap aradığı ilk soru otoritenin ve meşruiyetin kaynağı meselesidir. Yönetenler bu yetkilerini ve güçlerini nereden almaktadırlar? Verilen cevap devletin rejimini belirleyecektir. Bu kaynak teokratik devlette ilahi; monarşik rejimlerde karizma; demokrasilerde ise evrensel hukuk ilkeleriyle halkın genel kabul ve onayıdır.

Konuyu demokratik hukuk devleti ve yönetim ile sınırlamak bakımından diğer rejimlerden söz edilmeyecektir.

Hukuk devleti, kuruluşunda, varoluşunda ve işleyişinde evrensel-ideal hukukun ilkelerine uyum ve bağlılığı ölçüsünde, bu niteliğini hak eder. Bu ilkeler öğretide şöyle sıralanmaktadır:

- Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması,
- Anayasa yargısı,
- İdarenin yasaya bağlılığı,
 - Kuruluşun yasallığı,
 - Eylem ve işlemlerinde yasalara saygı,
 - Karar ve uygulamalarında yasal dayanak ve yasal yetki,
- Devlet faaliyetlerinin belirliliği,
- Yargı denetimi,
- İdarenin mali sorumluluğu.

Bu ilkelerin pozitif hukukta yansıması, başta Anayasa ve teşkilat kanunları olmak üzere, kanunlar ve diğer düzenleyici metinlerde şekillenir. Bu metinlerin oluşturduğu hukuk dalına idare hukuku diyoruz. İdarenin kuruluş ve yapılanmasını, görevlerini, yetkilerini, sorumluluklarını ve idari otoritelerin karşılıklı birbirleri ile olan denetimler ve dengeler (checks and balances) ilişkisini araştırmak, kurallaştırmak ve kurmak idare hukukunun konusunu teşkil eder.

V – KURULUŞ VE ANAYASA

Kurucu iradenin karar ve tercihleri anayasalarda somutlaştırılmaktadır. Devletin temel nizamı, örgütlenmesi, temel kamusal fonksiyonlar ve bu fonksiyonları üstelenecek (yasama – yürütme - yargı) organların oluşumu, görev ve yetkileri, birbirleri ile ilişkileri ve karşılıklı sorumlulukları bir şema çerçevesinde anayasalarla belirlenmekte ve nihayet devletin vatandaşla münasebetlerinde bağlı olduğu kurallar (temel hak ve özgürlükler) de bu belgelerle açıklanmakta ve güvence altına alınmaktadır.

Bu niteliğinden dolayı, batılı ülkeler bu belgeye devletin kuruluş kanunu anlamında olan “Constitution” ismini veriyor. Bizde de Cumhuriyetimizin ilk anayasasına “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” denilmiştir.

Devletin esas teşkilatına, bir başka deyişle Türkiye Cumhuriyeti'nin sistem tasarımına ilişkin yürürlükte olan kurallar ve düzenlemeleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

a) Türkiye Cumhuriyeti Devletin Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir (AY/2). Türkiye Cumhuriyeti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür (AY/3). Anayasa Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirlemektedir (AY/Başlangıç).

Anayasa bu hükümleriyle Türkiye Devletinin tekil (üniter) bir devlet olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Amerika Birleşik Devletleri veya Bağımsız Devletler Topluluğu gibi bir oluşum değildir. Anayasa, bu kabulünü temel kamusal fonksiyonları üstelenen cumhuriyetin temel organlarını oluştururken de pekiştirmektedir.

Yasama yetkisi Türk Milleti adına (münhasıran) Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez (AY/7). Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır ve yerine getirilir (AY/8). İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür (AY/123). Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (AY/9).

Kolayca görüleceği üzere, Devletin tek bir yasama organı (TBMM) vardır ve yasama görev ve yetkilerini başka hiçbir organla paylaşmaz veya kısmen de olsa devretmez (AY/87,90,91,92 vd.); yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna bağlı olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre ve bir bütünlük

içinde görev yapacak şekilde oluşturulmuştur (AY/123). Uygulamada idari yapıda bazı kopmalar ve belirsizlikler yaratılmış bulunmakta ise de idarenin bütünlüğü, gerek kavram gerek uygulama olarak, korunmaktadır.

Devletin yargı organizasyonunda uzmanlaşma dolayısıyla var olan parçalı yapı ise, bu kurumun doğası gereği olup üniter yapı ile çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

b) Devletin Organları

Cumhuriyetin temel organlarını Anayasamız yasama, yürütme ve yargı olarak sayıyor. Bu ayırım, modern devlet yapılanmasına ve demokrasi idealine uygundur.

Kamu yönetiminin tartışıldığı bu çalışmada temel yapılanmanın, ağırlıklı olarak, yürütme ve yönetim konusu üzerinde durulacak, yasama ve yargı konularına sadece ilgisi kadarıyla değinilecektir.

c) İdare Nedir?

Yürütme organı ve onun bütünleyicisi olan “İdare” için Anayasamız ayrı bir tanım vermiyor. Yürütme başlıklı üçüncü kısmın ikinci bölümünde,

- Cumhurbaşkanı,
- Bakanlar Kurulu,
- İdare,
- Yükseköğretim kurumları ve diğer Anayasal kurumlar,

şeklinde bir sıralama yapılmıştır. “Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” (AY/8) hükmüne göre idare, hükümete bağlı olarak çalışan tüm Devlet bürokrasisini kapsamına almaktadır. Bir başka deyişle idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütün halinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun yönetiminde oluşturulmuş bürokratik mekanizmayı ifade etmektedir.

d) İdarenin Kuruluşu

Anayasanın 123 üncü maddesine göre idare, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanılarak ve kanunla kurulur.

Kuruluş için ikili yapı öngörölmüştür; merkezi idare ve mahalli idareler... Merkezi idare (AY/126) bakanlıkların merkez örgütü ile bunların il ve ilçe (taşra) uzantılarını ifade etmektedir. Bakanlıkların merkez örgütlerinin başında bakan; il örgütlerinin başında ise vali bulunmaktadır. İllerde valilerin emri altında bakanlıkların il müdürlükleri yer alır.

Mahalli idareler ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır (AY/127).

Anayasanın 123 üncü maddesinde sözü edilen “Merkezden Yönetim” ve “Yerinden Yönetim” kavramları ile 126 ve 127 maddelerindeki “Merkezi İdare” ve “Mahalli İdare” kavramları aynı anlayışı yansıtır olmasına rağmen kapsam bakımından hafif bir kayma göstermektedir. Merkezi idarenin merkezden yönetim anlayışı ile; mahalli idarelerin (il özel idaresi, belediye ve köy) de yerinden yönetim anlayışı ile kurulduğu konusunda tereddüt yoktur. Ancak, hizmet yerinden yönetimi olarak tanımlanan diğer kamu tüzel kişilerine dair Anayasamızda ayrıntılı ve belirleyici düzenleme yoktur. Bunlardan yükseköğretim kurumları ve üst kuruluşları, radyo ve televizyon kuruluşları, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu hakkında özel hükümler bulunmasına karşılık diğer kamu tüzel kişilerine başka düzenlemeler dolayısıyla değinilmektedir. Örneğin 161 inci maddesinde “Devletin ve (KİT’ler dışındaki) diğer kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.... genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.” denilmek suretiyle katma bütçeli idarelerin de kamu idaresi kapsamında olduğuna işaret edilmektedir.

KİT’lerin iktisadi alanda özel hukuka tabi olarak faaliyet gösteren kuruluşlar olarak, mülkiyetlerinin kamuya ait olması dışında, kamu idaresi sayılmamaları noktasında aşağı yukarı bir fikir birliği vardır. Ancak, konsolide bütçeye dahil kamu tüzel kişilerinin (hizmet yerinden yönetimlerin) “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin...” lafzından yola çıkarak devlet-dışı kuruluşlar olarak nitelemek doğru olmamaktadır. Bunların tek devlet tüzel kişiliğine dahil daireler (bakanlıklar) olmayıp, her birinin kendisine has yasalarla tanınmış ayrı tüzel kişiler olduğunu ifadeye yönelik bu ibare, devlet bütçesi bağlamında söylenmiş olmasına da bakılarak, doğru anlaşılmalıdır.

Bir başka deyişle, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda katma bütçeli; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda (II, III ve IV numaralı cetvellerde) özel bütçeli kuruluşlar olarak gruplandırılan tüm kamu tüzel kişileri birer hizmet yerinden yönetimi

olarak “idare” kapsamına dahildirler ve Anayasanın idare için öngördüğü tüm kurallara tabidirler, olmalıdırlar.

e) İdarenin Bütünlüğü

İdarenin tek bir merkezi organizasyonla tüm ülkenin hizmet ve ihtiyaçlarını karşılamasının mümkün olmadığı kabul edilince, çözümün bir dağıtma ve ayrıştırma ile bulunacağı kolayca anlaşılır. Bu dağıtma ve ayrıştırma ile idarenin bütünlüğü çelişik bir ikilem gibi görünmektedir.

Türk idare sisteminde sorun iki mekanizma ile çözüme kavuşturulmaktadır.

(ea) Hiyerarşi

Tek bir tüzel kişilik altında toplanmış bulunan merkezi dairelerin yetki ve inisiyatif kullanmaları, görev bölüşümü ve yetki genişliği ile sağlanırken; birbirleri ile koordinasyonları ve kendi içlerinde emir-komuta ilişkileri de hiyerarşi yoluyla kurulmaktadır (AY/126).

Merkezi idarenin bütünlüğü, tek tüzel kişiliğin de doğal sonucu olarak tam ve mutlakdır. Hiyerarşi bakandan başlayarak teşkilatın her bir kademesinde yer alan üst dereceli memurlar tarafından uygulanır.

(eb) İdari Vesayet

Ülke genelinde örgütlenme gerektirmeyen veya bazı özel alanlarda iş ve hizmet üretmek üzere kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile yerel nüfusun mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yerel yönetimlerin cumhuriyetin yürütme organizasyonu içine entegre edilmesini sağlayan mekanizma idari vesayet müessesesidir. Merkezi idarenin tabi olduğu hiyerarşik ilişkiden daha yumuşak bir bağlantıyı öngören vesayet denetiminde, hizmet ihtiyaçlarında öncelik, tercih ve kararlar büyük ölçüde bu yönetimlerin kendilerine bırakılmıştır. Bu alanda bir emir komuta anlayışı sözkonusu değildir. Gerek yerel yerinden yönetimler gerekse hizmet yerinden yönetimleri her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip kamu idareleridir ve tüzel kişiliğin tanımı gereği belli bir özerkliğe sahiptirler. Kendi iradesi ile haklarını kullanma ve borç altına girme anlamındaki doğal (gerçek) kişilikten farklı olarak, bu irade ve ehliyet doğuştan ve kendiliğinden değil, kanundan gelir. Bir başka deyişle, bu idareler de genel (merkezi) idarenin tabi olduğu tüm kanun ve kurallara tabidirler.

Hükümetin, parlamentoya ve topluma karşı hesap verme sorumluluğu, yürütme organının bütün unsurlarının (merkezi, mahalli, bağlı, ilgili, ilişkili bütün daire, idare ve kurulların) hizmet ve faaliyetlerinin sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurulmasını zorunlu kılar. Başbakan ve bakanlar için bu, sadece bir hak ve yetki değil, aynı zamanda çok önemli bir görevdir. Bu görevin yerine getirilmesinde, merkezi örgütte hiyerarşik bağ; mahalli idareler kategorisi (yerinden yönetimler ve yerel yönetimler) içinde tanımlanan diğer kamu tüzel kişileri üzerinde ise vesayet yetkisi ve denetimi temel araçlardır.

Vesayet ilişkisi doğrudan bir bağıllık ifade etmez. Mahalli idareler, merkezi idarenin tüzel kişiliğine dahil daireler değil, ayrı ayrı kamu tüzel kişileridir. Vesayet yetkisinin, bunlar üzerinde hem Cumhuriyet idaresinin bütünlüğünü sağlayacak hem de tüzel kişi olmanın doğal gereği olan özerkliği (karar ve tercihlerinde serbest olmayı) ortadan kaldırmayacak dengeli bir uygulamayı mümkün kılacak şekilde özenle düzenlenmesi ve yürütülmesi gerekmektedir. Bu nedenle vesayet yetkisi bütün kurumlarda aynı formüllerle, aynı yöntemlerle ve aynı dozda uygulanamaz. Her kuruluşa uygulanacak kural ve yöntemler kendi koşulları içinde yasalarla belirlenmek durumundadır.

(ec) Vesayet Araç ve Yöntemleri

İdari yapılanmamızda ve mevzuatımızda mevcut vesayet araç ve yöntemleri aşağıdaki şekilde gruplandırılabilir.

➤ Kuruluş ve yapılanmayı düzenlenmek: Anayasamıza göre kamu tüzel kişiliği kanunla kurulur. Oluşum sırasında görevler, yetkiler, sorumluluklar ve diğer idarelerle ilişkiler kuruluş kanunlarında istenen unsurları ihtiva edecek şekilde düzenlenir.

➤ Kuruluşun karar ve yönetim organlarını oluşturmak: Mevzuat ile belirlenen usuller çerçevesinde kuruluşun genel kurul ve meclislerini teşkil etmek ve/veya çalıştırmak, yönetim ve denetim kurullarını seçtirmek, seçmek veya atamak, üst yöneticilerini (genel müdürler, başkanlar ve bunların yardımcılarını) atamak, atama işlemlerini gözetmek veya bu konuda yetkili organlarca alınmış karar ve teklifleri onaylamak çok uygulanan bir vesayet mekanizmasıdır.

➤ Kuruluşun kadrosunu belirlemek: Kuruluşun kadro ihtiyaçlarını genel kadro usulü çerçevesinde tespit etmek ve kullanımını izleyip düzenlemek merkezi idare için zorunlu bir uygulamadır. Kuruluşların kendi kendine taazzuv edememe kuralının önemli bir alanı da kadro yaratma konusudur. Kadrolar parlamentonun (veya onun tayin ettiği sınırlar içinde hükümetin) tasarrufunda bulundurulmalıdır.

Kadroların kullanımı, bu kadrolara yapılacak personel atamaları ise belli derecelere kadar veya tamamen kuruluşun inisiyatifine bırakılabilir. Bunun da kuruluş mevzuatında belirlenmiş olması gerekir.

➤ Kuruluşun stratejik planlarını ve bütçe tekliflerini onaylamak: Kuruluş bütçesi Devlet bütçesine konsolide ediliyorsa, tekliflerinin bütçe kanunu tasarısına dahil edilmesini ve kanunlaşmasını temin etmek de vesayet uygulamasının önemli bir aracıdır. Kuruluş bütçesi Devlet bütçesine konsolide edilmiyorsa vesayet makamınca doğrudan onaylanır. Kuruluşun mali uygulamalarının kamusal ve kurumsal amaçlarına ve mevzuatına uyumu bu yöntemle gözetilmiş olur.

➤ Kuruluşun kesin hesabını ve mali tablolarını denetlemek: Bu uygulama, bütçe denetiminin uzantısı ve sonuçlandırılması mahiyetindedir. Kesin hesaplar ve faaliyet raporları vesayet makamlarınca tetkik edilir ve onaylanır. İdare konsolide bütçeye dahil ise Devlet kesin hesap kanunu tasarısına dahil edilerek T.B.M.M.'ne sunulur.

➤ Yatırım projeleri ile önemli hizmet ve faaliyetlerini onaylamak: Mevzuatta belirtilen usuller çerçevesinde kuruluşun yatırımlarının, yıllık yatırım programına dahil edilmesini sağlamak ve bunlara ilişkin ihale ve taahhütleri onaylamak veya vize etmek de bir idari vesayet yöntemidir.

➤ Kuruluşun yasalara uyumunu gözetmek: İdarenin hukuka bağlılığı kuralı, kuruluşunun yasalar çerçevesinde oluşturulmuş olması yanında eylem ve işlemlerinde yasalara uymak, karar ve uygulamalarında yasal dayanak ve yasal yetki unsurlarını birlikte içermektedir. Bu çerçevede, kuruluşun yasalara bağlılığı ve uygulamalarının yasalara uygunluğu hem yargı organı tarafından, hem parlamento tarafından, hem de idarenin kendisi tarafından hiyerarşi veya vesayet ilkeleri çerçevesinde izlenir, gözlenir ve denetlenir.

➤ Doğrudan denetim: Kuruluşlar üzerinde belirli veya belirsiz zamanlarda üst makamlar veya vesayet makamları tarafından uygulanan teftiş ve denetlemelerdir.

➤ Kuruluşların idari tasarruflarına karşı itiraz: İdarelerin yasalardan gelen bazı yetkilerine dayalı karar ve tedbirleri hakkında vesayet makamlarının bir denetim veya müdahale yetkisi bulunmayabilir. Ancak "İdarenin hiçbir eylem ve işlemleri yargı denetimi dışında bırakılmaz" kuralı gereği bu karar ve işlemler yargıya götürülebilir. Doğal olarak vesayet makamları da bu imkana sahiptirler.

➤ Koordinasyon: Yerinden yönetimler, nitelikleri gereği ya coğrafi olarak veya hizmet alanları itibariyle sınırlanmış kuruluşlardır. Bu özellikleriyle kendi hizmetlerine odaklanmış olarak çalışırlar. Toplam kamu hizmetlerinin etkinliği ve idarenin amaçlarını gerçekleştirebilmesi bakımından vesayet makamlarına önemli görevler düşmektedir.

➤ Yerine geçme: Kanunlar, yerinden yönetim kuruluşunun ihmal ve zaaf hallerinde, giderilmesi g zararlar doğması ihtimali söz konusu ise vesayet makamına kuruluşun iradesi yerine geçerek karar ve gerekli tedbirleri alma yetkisi vermektedir. Ancak, bu uygulama çok istisnai durumlara inhisar ettirilmiştir. Bu husus yeni Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında da yer almaktadır (madde:8).

Diğer taraftan günümüzde katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturmak, demokrasinin temel ideallerinden birisi haline gelmiştir. Bu konuda bizzat idarenin kendisinin sorumlu davranması; vesayet makamının ve toplumun bu hususta da duyarlı olması gerekir.

(ed) Vesayet Yetkisi ve Yanılığlar

Bu açıklamalarla vesayet yetkisinin idarenin bütünlüğü açısından taşıdığı önem ve özellik ortaya konulmuş oluyor. Ancak, “Mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi kaldırılmalıdır. Bunların karar ve eylemlerinin yerindeliğinin denetimi seçmenlere, hukukiliğinin denetimi yargı organlarına bırakılmalıdır.” şeklinde ifade edilen bir düşünce oldukça yaygındır.

Halkın “yerindelik denetimi” siyasi bir müessese olarak vardır ve toplumun demokratik geleneğine, politize olma seviye ve kalitesine bağlı olarak etkinlik kazanır. İdarenin hiçbir eylem ve işlemi yargı denetimi dışında bırakılamayacağından hukukilik denetimi için de söylenen doğrudur. Ancak bunlar kamu yönetiminin kendi iç işleyişini düzenleyen denetim ve koordinasyon mekanizmaları sayılmazlar, onun yerini almaları da söz konusu olamaz.

Batı demokrasilerinde vesayet uygulamasının bulunmadığı ileri sürülmektedir. Devlet kurumları arasında karşılıklı denetimler ve dengeler ilişkisini kuracak mekanizmalar bütün devletlerde vardır. Ancak federal sistemlerde merkezi idarenin (federal idarenin) federe unsurlar üzerindeki bir vesayet yetkisi, sistemin mantığı ile pek fazla bağdaşmaz. Örneğin; ABD Başkanının New York City belediyesi üzerinde idari bir yetkisi yoktur.

İdarenin bütünlüğü ve vesayet kavramları konusunda siyaset adamlarımız, brokratlarımız ve hatta hukuklarımızda bir fikir berraklığı oluşmamıştır. Bu bulutluluk, bazı kanun tasarılarına “Bu Kanunu Bakanlar Kurulu ve İdaresi/Kurulu Başkanı yürütür.” Veya tasarı gerekçelerine “zel kanunları ile kurulmuş olan ve tüzel kişiliği

haiz bu (düzenleyici ve denetleyici) kurul ve kurumlar, kanunlarda belirlenmiş faaliyet alanları içinde kendi başına karar alabilme, düzenleme yapma, bunları yürütme yetkilerinin bulunması ve örgütsel iç yapılanma, personel alımı, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermeleri nedeniyle özerk yapılı idarelerdir” ifadeleriyle yansımaktadır.

Bu anlayışın Anayasamızın kavram ve kabulleri ile uyumlu olduğu söylenemez.

f) İdarenin Yasallığı

Yukarıda, hukuk devleti kavramının önemli unsurlarından birinin de idarenin yasaya bağlılığı ilkesi olduğu kaydedilmişti. Bu konu üç alt başlık halinde incelenmektedir:

(fa) İdarenin Kuruluşunun Yasallığı

İdareyi oluşturan kurum ve kuruluşlar kendiliklerinden var olmazlar. Her bir örgüt varlığını kanundan alır. İdarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetkinin yasama organına ait olması tekil devlet ve idarenin bütünlüğü ilkelerinin doğal bir sonucudur. Bu ilkeye kuruluşun yasallığı denir. Kendi kendine taazzuv edememe kuralı da bunun başka bir ifade şeklidir.

Anayasamızın 123 üncü maddesinde, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmü getirilmiştir.

Bir teşkilatın kanunla kurulması demek, yapılanmasının, görev ve yetkilerin, karar ve yönetim organlarının, ana ve yardımcı birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin, örgüt kademelerinin, kadro ve personel unvan ve sayılarının, gelir-gider ve malları ile bütçe süreçlerinin, hiyerarşik veya vesayet ilişkileri ile bunların uygulama şekil, şart ve derecelerinin, tabi olduğu mevzuat ve kuralların bir “..... İdaresinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile düzenlenmesi demektir.

Anayasamızda yer alan “Kamu tüzel kişiliği kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” ifadesi de, kurulması tasarlanan örgütün, önceden çıkarılmış bir çerçeve kanunda bütün unsurları ile belirlenmiş ve tanımlanmış olması şeklinde anlaşılmalıdır. Bir teşkilat kanununda bulunması gereken ve yukarıda sayılan esaslar, bu çerçeve

kanunda belirlendikten sonra, tasarlanan örgütün hayata geçmesi için bir veya birkaç maddelik bir yasa, verilmiş açık bir yetki olarak, yeterli olabilir. Örneğin 2547 ve 2914 sayılı Kanunlar yükseköğretim kuruluşlarının çerçeve kanunlarıdır. Mevcut üniversitelerimiz bu mevzuat çerçevesinde kurulmuş ve çalışmaktadırlar. Eğer yeni bir üniversite daha kurulmak isteniyorsa “..... ilinde üniversitesi kurulmuştur. Bu üniversite fakültelerinden oluşur.” denilmesi yeterlidir. Bu tek madde (hüküm), kanunla verilmiş açık bir yetkinin kullanılması olarak kabul edilir.

(fb) Görev ve Yetkilerin Yasaya Dayandırılması

Bu kural idarenin karar ve tasarruflarında mutlak yasal dayanak ve yetki bulunması gereğini ifade etmektedir. Kuruluş kanunları idarelerin görevlerini açık tanımlamalarla belirler, bu görevlerin yerine getirilebilmesi için yetkiler verir. Verilen görevleri tam ve zamanında yerine getirmek yetkilerini işin gereği ölçüsünde dikkatle kullanmak idarelerin sorumluluğudur.

(fc) Eylem ve İşlemlerin Yasalara Uygunluğu

İdareler, eylem ve işlemlerinde yasalarda öngörülen esas ve usullere bağlıdırlar. Yürütme yetkisi ve görevi, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir (Ay/8). İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yasalara uygunluğu yargı denetimine tabidir.

Uygulama kanunları bütün idari ajanlarca bağlayıcı kabul edilmelidir. Her bir idare, personel istihdam ederken personel kanunlarına (657, 926, 2802, 2914 vs.), harcırah öderken Harcırah Kanununa (6245), ihale yaparken Kamu İhale Kanununa (4734), taşıt edinirken Taşıt Kanununa (237), mali işlemlerinde Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1050) veya Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa (5018) ve diğer kanunlara tabi olmalıdır.

g) İdare ve Bütçe Hakkı

Milletlerin sahip olduğu en eski ve en temel siyasal hak, bütçe hakkıdır. Millet adına bu hakkı parlamentolar kullanır. Kamudan toplanacak her türlü kaynağın ve bunların sarf ve tahsis yerlerinin önceden parlamentonun izin ve onayına sunulması; anılan izin ve yetkinin yerli yerinde kullanıldığı hakkında parlamentoya hesap verilmesi bütçe hakkının pratik içeriğidir. Bu pratik, bütçe ve kesin hesap kanunlarının kabulü yoluyla olur. Bütçe yetkisinin muhatabı yürütme

organıdır. Gelir toplama yetkisini ve harcama yapma iznini parlamento-
dan alan hükümet, yaptıklarından ve elde ettiği sonuçlardan dolayı da
parlamentoya hesap verir.

Anayasamız, 161 inci maddesindeki “Devletin ve kamu iktisadi
teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle
yapılır.” hükmü ile, bir yandan KİT’ler Devlet bütçesi dışında bırakırken
diğer yandan tüm kamu tüzel kişilerinin bütçelerinin yürütme görev ve
yetkisini (münhasıran) elinde bulunduran hükümet tarafından
parlamentoya sunulması ve hesabının da hükümet tarafından verilmesi
öngörülmektedir. Bu hüküm, bütçe hakkı kavramının Anayasamızdaki
yansımalarından birisidir.

Halen yürürlükte olan mevzuatımız (uygulamamız değil) parla-
mentonun bütçe hakkı konusunda iki istisnaya yer veriyor. Bunlardan
birincisi mahalli idarelerdir. Bunun gerekçesi bu örgütlerin sayılarının
çokluğu, coğrafi dağınıklık ve kullandıkları kaynağın sınırlı oluşudur.
(Günümüzde 3000’den fazla belediye yurt çapında hizmet yürütmekte ve
GSMH’nın % 3’ü civarında bir kamu kaynağını kullanmaktadırlar.)

İkinci istisna konusu KİT’lerdir. Bunlar da kamu mülkiyeti
açısından kamu tüzel kişileri arasında kabul edilmekte ise de özel
hukuka tabi olarak ekonomik alanda faaliyette bulunmalarından dolayı
doğrudan yürütme organı içinde yer almamakta ve idarenin bir unsuru
kabul edilmemektedirler. Bunların bütçe ve faaliyet sonuçları hükümet
tarafından parlamento-ya sunulmakla birlikte kendileri bütçe hakkı
kapsamında düşünülmemişlerdir.

Bunların dışında istisnalar yaratılması, ne gerekçe ile olursa olsun
kamu yönetimlerinin Devlet bütçesi dışına çıkarılması veya bütçe içinde
ayrıcalıklı usullere tabi kılınması kamu hukuku sistematiğimize uygun
düşmemektedir. 5018 sayılı Kanununun sağladığı birleştirme usul
yönleriyle de tamamlanmalıdır.

VI – İDARE VE REFORM

Yukarıdaki bölümlerde devlet yapılanmasına ilişkin bazı teorik
açıklamalar ve Anayasamızda, teşkilat kanunlarımızda ve diğer
mevzuatımızda bu fikirlerin ne şekilde uygulamaya yansıdığı, Türkiye
Cumhuriyeti Devletinin sistem tasarımının ana çizgileri ortaya konulmaya
çalışılmıştır.

Bu bölümde kamunun yeniden yapılandırılması çerçevesinde getirilen ve getirilmesi düşünülen değişikliklerle bunların muhtemel etkileri ve sonuçları tartışmaya açılacaktır.

a) Sistem sorunu

Cumhuriyetin ilk anayasasına “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” adı verildiğini, fakat izleyen kanunlarda bu adın terk edildiğini ve “Anayasa” teriminin yerleştiğini kaydetmiştik.

Bu isim değişikliğine bağlı (!) imişçesine anayasa metinlerinde bu devlet oluşturma ve örgütleme (esas teşkilat) mantığı hep ikinci planda kalmış gibi bir izlenim doğmaktadır. Seksen yıllık Cumhuriyet tarihimizde dört Anayasa yapılması ve çok sayıda anayasa değişikliği, zihinlerde bir türlü arananın bulunamadığı, ana esprinin yakalanamadığı yolunda soru işaretleri oluşturmaktadır. Yeni değişiklikler, tartışmalar, önümüzdeki günlerin gündemini meşgul edecek gibi görünmektedir.

Bu olgunun kaynağında anayasa yazıcılarınca sistem bilincinin, devlet örgütleme mantığının yeterince göz önüne alınmaması yatmaktadır. Şüphesiz devlet örgütleme mantığının ön planda olmayışı bu mantığın hiç olmadığı anlamına gelmez. Ancak, bu olgu ilgileri farklı alanlara yönelmiş reform yapıcıların dikkatlerini çekmemekte ve anayasa kurallarını dikkate almadan düşüncelerini geliştirmekte, projelendirmekte ve uygulanması için sunmaktadırlar. Bu tür projelerin kabulü halinde, birtakım aykırılıkların ve çelişkilerin doğması kaçınılmazdır.

Konuşulan ve hazırlanan tüm projelerin gerçekleşme potansiyeli olabileceği kabul edilirse, bunların mevcut anayasada ufak tefek değişikliklerle yapılması mümkün olmayacak gibi görünmektedir. Eğer kabul ve tercihlerinin değiştirilmesi düşünülüyorsa yeni bir sistem tasarımı çerçevesinde beşinci Anayasayı kaleme almak daha doğru olacaktır.

b) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Anayasada öngörülen idari yapı ile uyumlu olarak daire, kurum ve kuruluşları tabi olduğu bütçe rejimi içinde üç gruba ayırmakta idi;

- Genel Bütçe,
- Katma Bütçe,
- Mahalli İdare Bütçeleri.

1938 yılından itibaren genel ve katma bütçeler birlikte konsolide Devlet bütçesini oluşturmakta ve bütçe hakkı kuralına uygun olarak parlamento onayına; bütçe uygulama sonuçları da parlamentonun kabulüne sunulmakta idi. Zamanla Devlet teşkilatındaki genişleme dolayısıyla ortaya çıkan kamu idareleri, esneklik kazanma gerekçesiyle, kendilerini bütçe rejimi ve 1050 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarmak suretiyle uygulama bütünlüğünü bozmuşlardı. Diğer taraftan konsolide bütçe dışına çıkamayan daire ve idareler de fon, döner sermaye, vakıf, şirket vs. mekanizmalarla bütçe rejimini hırpalamışlardı.

Mahalli idarelerin (il özel idaresi, belediye ve köy) bütçeleri ise dağınıklık ve fiili imkansızlık nedeniyle konsolide bütçe dışında bırakılmıştı. Yürütme organının asli parçaları olan bu birimlerin (sözü edilen dağınıklık ve imkansızlık bugün ve gelecekte de geçerli olacağından) konsolide devlet bütçesinden ayırık tutulmasını doğru kabul etmek gerekir. Bunun dışında hizmet yerinden yönetimlerinin bütçe rejimi dışına çıkarılmasının mantığı yoktur.

Nitekim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu konsolidasyonu yeniden sağlayarak önemli bir adım atmaktadır. Ancak, bu konsolidasyonun tasnif ve tanımlarını yaparken Anayasanın öngördüğü idari yapı esas alınmamış; uluslararası kuruluşların (IMF, Dünya Bankası, AB) önerdiği sistem ve standartlara uyulmuştur. Bu tutumun tümüyle reddedilmesi doğru olmasa bile, bünyemize uygun düzenlemelerin de yapılması gerekmekte idi.

Bazı batı ülkelerinin kendi federal yapılarının sonucu olarak benimsediği tanım ve kavramlar doğrudan tercüme edildiğinde, üniter Türkiye'nin kurumlarını ifade etmemektedir. Şöyle ki; Kanunda merkezi yönetim ekli üç adet cetvelde sayılan Devlet daireleri ile diğer kamu tüzel kişilerini (idare) ifade eder şekilde kullanılmıştır. Dördüncü cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler merkezi yönetim içinde sayılmamıştır. Bu ayırım, federal devletlerdeki federal bütçeyi çağrıştırmaktadır. Merkezi idare, federal yürütme organını; genel bütçe, federal hükümetin bütçesini (başkan veya başbakan ve bakanlıklar); özel bütçeler ise özerk federal idarelerin (agency, board vs.) bütçelerini ifade etmektedir. Federal hükümet, federal kurumların ve eyaletlerin (state) bütçelerinden sorumlu değildir. Federe devletlerin bütçeleri kendi hüküm ve tasarrufları altındadır.

Oysa, ülkemizde genel bütçe merkezi idareyi (başkent ve taşra örgütüyle birlikte); özel bütçe, çoğunluğu katma bütçeye dahil hizmet yerinden yönetimlerini kapsamakta ve iki grup birlikte konsolide devlet

bütçesi içinde toplanmakta idi. Hükümetin bütçe sorumluluğu, (konsolide bütçeye dahil edilmemiş olsalar dahi) bu idarelerin tümü için söz konusudur.

5018 sayılı Kanun bu haliyle Türk idari yapısını değiştiriyor değildir, ancak kullandığı kavram ve öngördüğü mali sistematik ile okuyanlarda başka izlenimler uyandırmaktadır.

Vesayet bağı ile hükümete bağlı olan (olması gereken) düzenleyici ve denetleyici kurullar için ayrı cetvel (III sayılı) yapılması da, bunların federal ajanlar gibi algılanması yanılıgısına yol açmaktadır.

Zaten aksak bir yapıyla gelen hazine birliğinin daha da zayıflatılması; Devlet muhasebe organizasyonunun bozulması; harcama sürecinde görev, yetki ve sorumlulukların belirsizleştirilmesi; Sayıştay'ın hesap yargısının etkisizleştirilmesi; bu yeni Kanunun diğer zaafırları olarak sayılabilir.¹

c) Kamu Yönetim Temel Kanunu Tasarısı

Bilimsel araştırmalar Türk kamu yönetiminin hantal ve verimsiz çalışmasının temelinde toplumsal yapımızdan kaynaklanan bir takım sorunlar bulunduğunu ortaya koymaktadır. Ancak siyaset adamlarımız ve bürokrat kesimimiz bu sorunu bir sistem sorunu olarak görmekte ve öyle yaklaşmaktadırlar. Kamu Yönetimi Temel Kanunu da bu anlayışın bir yansımasıdır.

Konu bir sistem sorunu olarak ele alınınca, mevcut sistemin kaldırılıp yerine yeni bir sistemin konulması çözüm olarak görünmektedir. Kamu yönetiminin yapısını radikal şekilde değiştirmeyi hedefleyen bu reform Türkiye'nin sosyal, kültürel ve siyasal yapısında çok önemli değişiklikler yaratacak olmasına rağmen kamuoyunda çok iyi tartışılmamıştır. Yazılan söylenen bazı hususların da etkili olmadığı anlaşılmaktadır.

¹ Bkz:Doğan Bayar, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?" Maliye Dergisi, Sayı:144, Maliye Bakanlığı, s.47-62.

Bunları çok genel hatları ile ve Kanun tasarısının kendi sistematığı içinde ele almak ve maddeleri itibariyle şöyle sıralamak mümkündür:

(ca) İdari Bütünlük

Tasarının 5 inci maddesinin (a) bendinde, “Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü esastır.” denilmek suretiyle üniter devlet yapısının önemli bir ilkesi vurgulandıktan sonra hükümete doğrudan (hiyerarşi) bağlı olan merkezi idarenin görev ve faaliyet alanı sınırlanmaya başlanmaktadır. Bu amaçla bakanlık sayısı 15’e indirilmekte Adalet, İçişleri, Milli Eğitim, Maliye ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dışında taşra teşkilleri kaldırılmaktadır. Merkezi idarenin görevleri de bir federal idarenin görev alanı benzeri bir çerçeve ile sınırlandırılmaktadır. Buna karşılık mahalli idareler hakkında bu alan, “yerel ihtiyaçlara ilişkin **her türlü** görev, yetki ve sorumluluklar...” şeklinde ifadelendirilmektedir. Her türlü ülkesel hizmet ve ihtiyaç aynı zamanda yerel nüfus için de söz konusu olacağına göre mahalli idarelerin görev alanları ve yetkileri sınırsızlaştırılmış olarak yorumlanabilecektir. Oysa, halen yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu 15 inci maddesinde belediyelerce üstlenebilecek görevleri sayımsal olarak belirlemekte idi.

Bu görev ve yetki kaymasının bir otorite kaymasını da beraberinde getirmesi ve bunun anayasal sisteme aykırılığı bir yana; mevcut belediyelerimizin %90’ının bu yükün altından kalkması da mümkün görülmemektedir.

Merkezi idarenin, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetimleri üzerinde kanunlarla öngörülen vesayet yetkisi (madde: 7/f) bulunduğu yazılmış bulunmakta ise de, yukarıda (Bölüm: V-ec) anlatılan vesayet araç ve yöntemlerinden bu metinde pek söz edilmemektedir. Sekizinci maddenin üçüncü fıkrasında, bu idarelerin görevlerini ciddi şekilde aksatmaları durumunda İçişleri Bakanlığının gerekli tedbirleri alacağına ilişkin hüküm, bu konuda yaptırımını belli tek düzenleme olarak görünmektedir,

Tek Devlet tüzel kişiliği dışında tutulan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar olarak gruplanan hizmet yerinden yönetimleri ile ilgili düzenlemeler az sayıda ve yetersizdir. Yukarıda vesayet yetkisi bağlamında yer verilen hükmün bu kuruluşlarla ilgisi belirgin değildir.

Tasarının 25 inci maddesinde, ilgili kuruluşlar, KİT'ler veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet yerinden yönetimleri olarak tanımlanmaktadır. KİT'ler hazine hissesi ve bir bakanlıkla ilgilendirilmeleri bakımından kamu tüzel kişileri arasında sayılsalar bile ekonomik alanda özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışmaları dolayısıyla kamu yönetimine tabi bir daire veya idare niteliğinde kabul edilmezler. Bu itibarla, kamu yönetimin temel kanunu olan bu metinde yer almaları isabetli değildir. Burada kapsamda kalması gerekenler "...özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet yerinden yönetimleri..." olan kuruluşlardır. Bunların neler olduğu hakkında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun II ve III sayılı ek cetvellerine bakılabilir.

Metnin 26 ncı maddesinde sözü edilen düzenleyici kuruluşlar için kullanılan ilişkili kuruluş tanımı ve kavramı yanlış ve yanıltıcıdır.

Yanıştır. Çünkü, Devlet tüzel kişiliği dışındaki özel hukuki, mali ve idari statüye tabi kamu tüzel kişilerinin tümü, bu tüzel kişiliğin doğal sonucu olarak özerktirler ve kuruluş kanunlarında belirlenen görev ve yetkileri yerine getirirler ve kullanırlar. Bunların diğer ilgili kuruluşlardan herhangi bir farkları yoktur. Düzenleyici ve denetleyici kurulların tabi oldukları vesayetin türü ve derecesi farklı olabilir, ancak bu husus sadece kendileri için değil diğer tüm ilgili kuruluşlar için de böyledir.

Yanıltıcıdır. Çünkü özerklik, bu kuruluşlarda ayrı hükümetçikler (bağımsız yürütme organları) anlamında yorumlanmaya yol açacak niteliktedir. Kanun tasarılarında bu yorumu haklı kılabilen bazı ifadeler de rastlanmaktadır. Oysa bu anlayış Anayasamızın öngördüğü idari bütünlüğe aykırı düşmektedir. Batıdan örneklenerek kurulan bu birimlerin oradaki gibi federal ajanslar-bord'lar gibi kurumlaştırılması mümkün olmadığı gibi, doğru da değildir.

Diğer taraftan, taşra teşkilleri kaldırılan bakanlıkların da fonksiyon olarak düzenleyici ve denetleyici bir organ konumuna dönüşeceğine dair bir kanaat da bulunmaktadır.

(cb) Kuruluşun Yasallığı

Önceki bölümlerde idarenin kuruluşunun yasallığı öğretide yer aldığı biçimiyle anlatılmıştı. İdarenin kendi kendine var olamayacağı, varlığını ve meşruiyetini kanundan alacağı ve bu hususun Anayasamızın 124 üncü maddesinde hükme bağlandığı bilinmektedir. Ancak; idarelerin kanunlarla görevli ve yetkili kılınmadıkları alanlarda işletme kuramayacakları (madde: 5/1); bakanlıkların ana hizmet, danışma ve

yardımcı hizmet birimlerinin kanunla düzenleneceği (madde: 17/a), şeklindeki hükümler tersi bir yaklaşımla (mefhum-u muhalifi ile) görev alanı içinde re'sen işletme kurabilecekleri, hizmet birimleri içinde daire, şube ve şeflik gibi alt birimler için yasal dayanağa ihtiyaç olmadığı şeklinde anlaşılılmaya müsait görünmektedir.

Hiçbir örgütün “kendi kendine taazzuv edememesi” kuralı çerçevesinde, kuruluşun bütün unsurlarıyla kanunla belirlenmesi; kanunun açıkça yetki verdiği hallerde de kuruluş yetkisinin mutlaka bir üst organ (hükümet veya kanunun gösterdiği vesayet makamı/bakanlık) tarafından çıkarılacak bir idari düzenleyici metinle kullanılması şarttır. İktisadi işletmeler kurmak, şirketler oluşturmak, holdingleşmek idarelerin kendi tasarrufları ile yapılmamalıdır. Bu bağlamda, idarenin kendi karar ve düzenleyici metinlerine vesayet makamının uygun görüş veya onay vermesinin de mümkün ve yeterli olmadığı, bu düzenlemelerin doğrudan bu makam tarafından yapılması ve yürütülmesi gerektiği dikkatten kaçırılmaması gereken önemli bir noktadır.

(cc) Mali Kaynak Dağılımı

Mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması doğru ve gereklidir. Bunlara genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılması da bir zorunluluk sonucu ve pratik bir çözüm olarak kabul edilebilir (madde:10). Ancak bu uygulamanın esasta federatif devlet sistemlerine özgü bir yöntem olduğu ve parlamentonun bütçe hakkına istisna teşkil ettiği de bilinmelidir. Federatif sistemlerde, kendi payları üzerinde bütçe hakkının federe parlamentolara ait olması dolayısıyla, ortak kaynaktan sağlanan gelir paylaşıldıktan sonra federal idarenin bunlar üzerinde bir hak ve yetkisi kalmamaktadır. Oysa, üniter devlette parlamentonun bütçe hakkı mutlaklıktır. Bu haklar ortadan kaldırılmayacak şekilde ve zorunlu sebeplerle istisnalar tanınabilir. Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi, bazı yerel vergi ve resimlerin yerel idarelere bırakılması bu istisnalar cümlesinden sayılarak kabul edilebilir. Ancak, bu uygulamanın istisna olmaktan çıkıp kural haline getirilmesinden kaçınılmalıdır.

Bu yaklaşımla genel bütçe vergi gelirlerinin % 5'inden fazla olmamak üzere bir payın belli ölçütlere göre tüm belediyelere dağıtılması mümkündür. Buna ek olarak büyükşehir ve illerin merkez ilçe belediyelerine kendi bütçeleri ile öngörülen önemli hizmet ve yatırımları için Devlet bütçesinden ödenek ayrılması yöntemi üzerinde ciddi olarak düşünülmelidir.

Bazı bakanlıkların taşra örgütlerinin de devredilmesi ile görev yükleri artan, sorumlulukları genişleyen il özel yönetimlerinin artık götürü verilen gelir paylarıyla veya merkezden ödenek gönderme-ödenek aktarma gibi yöntemlerle bu işlevlerini yerine getirebilmeleri imkanı kalmamıştır.² Bu idareler de özel bütçeli idare statüsü ile 5018 sayılı Kanuna ekli II ve III sayılı cetvellerdeki özel bütçeli idareler gibi konsolide Devlet bütçesine (Merkezi Yönetim (?) Bütçesine) dahil edilmelidirler.

Diğer taraftan, tasarıda merkezi idare ile mahalli idareler ve diğer kamu tüzel kişilerinin hizmet ve yatırımları için öngörülen mali yardımlaşma (ödenek ve kaynak aktarmaları) yöntemlerinde bütçe ve muhasebe tekniğine uymayan, ifası mümkün olmayan ve yer yer Anayasaya ve bütçe hakkına aykırı uygulamalar öngören hükümlere metinde yer verilmiştir (madde 9, 5018/21).

(cd) Teftiş ve Denetim Kurulları

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının teftiş konusuna olumsuz yaklaşımı kamuoyunda en çok tartışılan yönü olmuştur. Bu alanda lehte ve aleyhte söylenmesi gereken her şey konuşulmuş olduğundan denilecek fazla bir şey kalmamıştır. Öyle anlaşıyor ki bu durumun yaratacağı sakıncalar yaşanarak görülebilecektir. Ancak, kaldırılan teftiş kurullarının yerine konulan iç denetçilerin (madde: 38, 39, 40), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile öngörülen mali denetim işlevini bile ne ölçüde yerine getirebilecekleri kuşkulu iken bunlara bir de idari teftiş ve denetim görevleri yüklemek yasak savmak gibi bir görüntü vermektedir.

Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin ise idari teftiş ve denetimle her hangi bir ilgisi yoktur.

(ce) Personel Rejimi

Metinde kamu personel rejimine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yoktur. Konunun önemi dolayısıyla ayrı bir kanun ve mevzuat çerçevesinde ele alınması doğaldır. Öyle yapılacağı da ifade edilmektedir. Bu düzenlemeler hakkında henüz açıklanmış bilgi ve belgeler mevcut değildir. Bu itibarla kesin yargılarda bulunmak ve fikir yürütmek için vakit erkendir. Ancak, tasarının 49 uncu maddesinde

² Bkz.Doğan Bayar, "Yönetim, Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 48, s.3-29.

memurlar yanında tam ve kısmi zamanlı diğerk kamu görevlileri ve işçilerden söz edilmekte; bunlarla kadro şartına bağılı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde görev, hak ve yükümlölükleri ile performans ölçütlerinin yer alacağı ve değerkendir-melerinin-ödüllendirilmelerinin buna göre yapılacağı şeklinde hükümler yer almaktadır.

Burada kullanılan kavram ve ifadeler, gerek Anayasamızla ve gerekse çerçeve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda kullanılan kavram ve ifadelerle paralellik taşımamaktadır. Personel mevzuatı yeniden düzenleneceğine göre bunu normal karşılamak da mümkündür. Ancak, hükümetin görevi sona erdiğinde müsteşarlar ile bağılı ve ilgili kuruluşların başkan veya genel müdürlerinin görevinin sona ermesine dair düzenleme de birlikte değerkendirildiğinde, yapılacak reformun basit bir kanun değışikliğınden ibaret olmayacağı; mevcut rejimin ehliyet, liyakat, kariyer ve kıdem gibi temel ilkelerinin terk edileceğı; bunun yerine verilen talimatı yerine getirilebilme yeteneğinden ve ehliyetinden öte, kendisinden bir şey beklenilmeyen sınırlı yetkili ve sınırlı sorumlu görevliler grubu ile yüksek öğrenim görmek ve 5 yıllık iş tecrübesi dışında objektif şart aranmayan, subjektif koşulları üst yönetici (bakan veya benzer statüdekiler) tarafından takdir edilen ve performans sözleşmeleriyle görevlendirilen tam yetkili yöneticiler grubundan oluşan bir personel statüsü düşünöldüğü yolunda izlenimler doğmaktadır.

Bazı batı ölkelerinde yapılagelen ve kendi sosyal-költörel yapıları içerisinde bile aksaklıkları kabul edilen uygulamaların ölkemiz şartlarında uygulanabilirliğı konusunda derin endişeler mevcuttur.

(cf) Diğerk Hususlar

Tasarının 46 ncı maddesinin son fıkrasında, merkezi idarenin kadro ihdas, iptal ve değışikliklerinin genel hükümlere tabi olduğı yazılmıştır. Kadro kanun konusudur ve halen bu uygulamalar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde yürütölmektedir. Merkezi idare (5018 sayılı Kanun bakımından I ve II sayılı cetvelde yer alan daire ve idareler; tasarı bakımından bakanlıklar ve bağılı kuruluşlar) hakkında hüküm doğrudur. Ancak zıt kavramından ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile mahalli idarelerde kadroların kendilerince ihdas, iptal veya değıştirilebileceğı sonucu çıkmaktadır ki bu durum idarenin kanuniliğı ve kendi kendine taazzuv edememe ilkelerinin açık ihlalidir.

Kuruluş (örgütlenme-taazzuv etme) işlemlerinin son aşaması kadro ihdasıdır (madde: 29). Kanun tasarısının ilk metinlerinde yer alan “mahalli idarelerin kadro ihdası ve teşkilatının kurulması yetkili organlarının kararı ile olur” ifadesinin nihai metinde çıkarılmış olması son derece isabetli olmuştur. Fikrin kalıntılarının da ayıklanması gereklidir.

d) Mahalli İdareler Kanun Tasarıları

Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması kapsamında il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler hakkında üç adet kanun tasarısı hazırlanmış ve T.B.M.M.'ne sevk edilmiştir.

(da) İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı

Merkezileşmenin küçültülmesi politikası çerçevesinde bakanlık sayısının azaltılması, bazı bakanlıkların taşra örgütlerinin kapatılarak bunlara ait görevlerin mahalli idarelere ve ağırlıklı olarak il özel idarelerine devredilmesi bu idarelerin önemini artırmaktadır. Tasarı ile eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, çevre, bayındırlık ve iskan, toprak koruma ve erozyon kontrolü, sosyal hizmetler, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları gibi pek çok görev il özel idarelerine tevdi edilmektedir. Belediye sınırları dışında belediyelere ait hizmetler de eklendiğinde çok kapsamlı bir görev çerçevesi ortaya çıkmaktadır.

Bu görev yüküne karşılık öngörülen mali ve idari imkanlar çok sınırlı, hatta yetersiz kalmaktadır. Tasarının 42 nci maddesinde dokuz bent halinde sayılan özel gelirlerin, vergi payları hariç, önemli bir hasılatı yoktur. Geçmişte de bu kalemlerden kayda değer gelirler sağlanabilmiş değildir. Asıl ekonomik potansiyeli olan kaynaklar şehir ve kasaba merkezlerinde olduğundan ve bunlar da belediyelere tahsis olduğundan il özel idarelerine önemli bir pay düşmemektedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ise hem miktar olarak yetersiz, hem de ilin özel durumunu ve ihtiyaçlarını dikkate almadığı için seyyanen verilen bir katkıdan öteye gitmemektedir.

İl özel idareleri temelde bu mali yetersizlik yüzünden gelişmemiş ve düşük fonksiyonlu birimler olarak kalmıştır. Oysa bunlar idari adem-i merkeziyetin en önemli unsurları olmaya aday ve layık, hizmet potansiyeli yüksek kamu yönetimleridir.

Biz bu handikabın il özel idarelerinin kamu mali yönetimine özel bütçeli bir idare olarak katılmasıyla aşılabileceğine inanıyoruz. İl özel idareleri 5018 sayılı Kanuna ekli II sayılı cetvele, o statü ile dahil edilmelidir. Bu yolla, toplam kamu kaynağından payına düşen miktarı parlamentodan alan ve hesabını parlamentoya veren itibarlı kamu idareleri haline yükseleceklerdir. Kendi kaynaklarına kendileri sahip olacaklar; ödenek gönderme, ödenek aktarma, diğer idarelerden yardım alma uygulamalarına tabi olmayacaklar, gerçek özgür ve (idari bakımından) özerk kuruluşlar haline geleceklerdir.

Bu öneri benimsendiği takdirde doğal olarak tasarının mali hükümlerinin bu yönde tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Burada ilavesi gereken diğer önemli konular ise şöyle sıralanabilir:

- İl genel meclisine, eskiden olduğu gibi, vali başkanlık yapmalıdır. Yokluğunda yerine vekalet edecek başkan vekilleri seçimle gelebilir.
- İl özel idarelerinin re'sen borçlanma yetkileri olmamalıdır (Buna belediyeler ve diğer tüm kamu idareleri de dahildir).
- Açık yasal düzenlemeler dışında bütçe içi işletmeler kurulmamalıdır. Türk Ticaret Kanununa göre şirket kurma, ortak olma vs. girişimlere asla kapı açılmamalıdır. Bu tür iktisadi işletmeler zorunlu görülüyorsa 233 sayılı KHK kapsamında ilave düzenlemeler düşünülmelidir (Bu durum belediyeler için de geçerlidir.).
- İl özel idarelerinin teşkilat şemaları ile personel kadroları, norm kadro sistemine göre ve her il için ayrı ayrı Bakanlar Kurulu (veya İçişleri Bakanlığı) tarafından belirlenmeli, idarenin kendi kendine teşkilatlanmasına izin verilmemelidir.
- Personel rejimi kamu personel rejimi standardının dışına taşırılmamalıdır.
- Yukarıda (VI-ee) bölümünde geniş olarak açıklanan vesayet mekanizmaları göz önüne alınmalı ve bu idareler açısından değerlendirilmelidir.
- İl encümeni üyelerinin, il genel meclisince kendi üyeleri arasından seçiminde, doğrudan seçim yerine vali tarafından aday gösterilenler arasından da seçim gibi, mesai arkadaşları hakkında valiye inisiyatif tanıyan bir yöntem getirilebilir.

- Şehir imar planları hakkında, düzenleyici (nazım) plan ölçeğinde valiye ve il genel meclisine söz hakkı tanınması düşünülmelidir.

(db) Belediyeler Kanun Tasarıları

- Mahalli idareler olarak il özel idareleri için yukarıda belirtilen hususlar büyük ölçüde büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler için de geçerlidir. Ek olarak:

• Tasarının 14 üncü maddesinde belediyenin görev alanı, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki **her türlü** görev ve hizmet olarak çerçevelenmiştir. Görev, yetki ve sorumluluk alanı kamu hukukunun doğrudan düzenlemesi gereken konuların başında gelmektedir. Bu nedenle, görevler 15 inci maddedeki belediyenin yetki ve imtiyazları hakkındaki düzenlemelere paralel olarak (veya 1580 sayılı Kanunda olduğu gibi sayımsal olarak) düzenlenmelidir. Aynı 14 üncü maddenin dördüncü fıkrasında hizmetlerin öncelik sırasının belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirleneceği yazılıdır. Hizmetlerin hangisinin yapılıp, hangisinin yapılmayacağı, hangisine öncelik tanınması gerektiği hakkında idarelerin belli bir takdir yetkisinin bulunması doğaldır. Ancak, bunun hiç sınırlanmamış olması mümkün olamaz. Bu konunun, eskiden de bir miktar uygulanmış olduğu gibi, belediyelerce yapılacak görev ve hizmetlerin sayımsal (tadadi) olarak tespit edildikten sonra bunların gruplandırılarak sıralanması ve hangi sınıf belediyelerin hangi grup görevleri mecburi olarak üstleneceğinin kanunda açıkça yazılması yerinde olacaktır. Belediyelerce mecburi görevleri yerine getirmeden diğer grup hizmetlere teşebbüs edilmemesi gereklidir. Ancak, grup içinde yer alan görevler mali durum ve ivedilik durumuna göre değerlendirilebilir. Eğer çok zorunlu ve istisnai işler (grup dışı) söz konusu ise bunlar için vesayet makamından izin almak koşuluyla bir imkan verilebilir.

- Belediye başkanının özlük haklarıyla ilgili olarak bir derecelendirme yapılmıştır (madde: 39). Belediye tipleri için de buna paralel bir sınıflandırma yapılması ve yukarıda sözü edilen görev konularının bu sınıflandırmaya göre saptanması mutlak düşünülmelidir.

• Aynı şey belediye teşkilatı (madde: 48) için de geçerlidir. Tasarıda yer alan teşkilat düzenlemesi tek maddeden ibarettir ve İçişleri Bakanlığına verilen norm kadro tesbit etmek yetkisine işaret etmektedir. Bunun dışında, belediyelerin kendi kendine taazzuv edecekleri öngörülmüştür. Bunun Türk Devlet sistemine ve idare hukuku ilkelerine uygun bir yöntem olmadığı önceki bölümlerde ayrıntılı olarak

açıklanmıştır. Beldenin nüfusu, ekonomik ve sosyal yapısı, coğrafi yeri gibi ölçütler dikkate alınarak yeterli sayıda belediye tipi (sınıf), bunların teşkilat, malzeme ve personel kadroları Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmeli ve hangi beldelerde hangi tip belediye kurulacağı kuruluş kararnamesi ile belli edilmelidir.

- Belediye bütçesinin harcama yetkilisi belediye başkanıdır (madde: 62), denilmiştir. Bu tanım 5018 sayılı Kanunla uyumlu değildir. Belediye başkanı üst yöneticidir. Bütçe ile kendilerine ödenek tahsis edilen birim amirleri harcama yetkilisi olmalıdır.

- İşletme kurma, şirket kurma ve borçlanma konuları özel düzenlemeye ihtiyaç gösteren önemli organizasyon (taazzuv) konularıdır. Daha önce olumsuzluğu üzerinde çok durulduğu için tekrar edilmeyecektir.

- Mahalli idarelerin kendi aralarında birlikler kurmaları, yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarla işbirliğine girmeleri sadece İçişleri Bakanlığının izni ile gerçekleştirilebilecektir (madde: 18/o,p,r). Belli iş ve hizmetler için bakanlık izni ile işbirliği yapılması için denilecek fazla bir şey yoktur. Ancak, yurtiçi-yurtdışı mahalli idare birlikleri kurulması yeni kamu tüzel kişileri yaratmak anlamına geleceğinden mutlak bir yasal dayanağa ihtiyaç gösterir. Bir maddenin bir fıkrasında yer alan tek bir cümlemin yasal dayanak teşkil edemeyeceğini ısrarla vurgulamak gerekmektedir.

- Belediyelerin uluslararası kuruluşlara üye olması, bunlarla ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirmesi (madde: 73), nereye varacağı belli olmayan, riskler taşıyan bir düzenlemedir. Bu ilişkilerin başlangıçta İçişleri Bakanlığının iznine bağlanmış olması, zaman içinde izin çerçevesinin dışında hareket edilmeyeceğini garanti etmemektedir. Zaten izin verilirken bir çerçeve çizileceğine dair düzenleme de yoktur. Tasarı henüz kanunlaşmadığı ve uygulamanın ne yönde gelişeceği bilinmediğinden kesin bir şey söylemek mümkün değil ise de, bugünden bilinmesi gereken husus, uluslararası antlaşmaların bir egemenlik hakkı ve konusu olduğudur.

e) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı

Özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz olarak kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar Devlet yapımıza yeni girmiş müesseselerdir. Her biri başka kanunla kurulan bu kurumlara düzenli bir statü tayin edilememiştir. Şimdi elimizde bulunan metin henüz son şeklini almamış, üzerinde tartışmaların devam ettiği bir dokümandır.

Bu kurumların getiriliş mantığı hakkında önceki bölümlerde yazılanlar mahfuz kalmak üzere, tasarı hakkında birkaç noktaya işaret etmekte yarar vardır:

- Kurul başkan ve üyelerinin hükümet tarafından seçilip atanması ve ilişkili olduğu bakanlığın kanunla belirleneceğine dair hüküm dışında tasarıda belirleme bulunmamaktadır. Böyle yapılmakla, kurumların özerkliğinin vurgulanmak istendiği anlaşıyor. Ancak, burada kastedilen özerkliğin, idari karar ve tercihlerinde serbest olmayı ifade ettiği dikkate alındığında bunun yetki genişliği anlamında bir özerklik olduğu ortadadır. Yetki genişliği yasal yapısal bir kavram olduğuna göre, kanuna “Kurum görevini yaparken bağımsızdır... kurumların nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat verilemez” hükmünün yazılması görevinin gereğini yapma yetkisini kendilerine bırakır.

Bu bağlamda hiç kimse kurumdan verdiği emir ve talimatların yerine getirilmesini isteyemez ve bekleyemez. Ancak, bunun böyle olması yürütme organının kurumun uyguladığı politikanın sonuçlarından sorumlu tutulamayacağı anlamına gelmez.

Eğer, “hükümet bunlardan sorumlu olmasın” denilecekse bu takdirde kurumların ilişkisinin tamamen kopararak, doğrudan parlamentoya bağlı ve muhatap kılınmaları gerekecektir. Başka bir deyişle bunların parlamentoya karşı sorumlu olan icra organları (başlı başına yürütme yetkisine sahip) olarak tanımlanmaları ve teşkilatlandırılmaları icap eder ki bu ayrı bir sistem sorunudur.

- Tasarıda kurumun ilişkili olduğu bakanlığın kanunlarında belirleneceği (madde: 4) yazılıdır. Ancak, bu bakanlığın işlevinin ne olacağına dair herhangi bir düzenleme yoktur. En azından kurumun hükümet ve parlamentoya ilişkilerinin bu bakanlık aracılığıyla kurulacağını ve başbakana hükümet programı, uluslararası taahhütler vs. gerekçelerle ikincil düzenlemeleri veto etme konusunda (biraz tereddütlü bir şekilde) tanınan yetkinin, bakana verilmesinde yarar vardır. Vesayet yetkisi gerekli unsurlarıyla düzenlenmeli ve bu bakanlığa verilmelidir.

- Kurumun bütçesinin parlamentoya sunulmasında Başbakanlığın aracı kılınmasının pratik yararı yoktur. Bu görev de ilişkili bakanlık ve Maliye Bakanlığı yoluyla yapılmalıdır.

- Kurumun yaptığı düzenlemeler ile görevleri çerçevesinde aldıkları karar ve yaptıkları işlemler için yargı denetimi dışında denetim öngörülmemiştir (madde: 21). Bu tasarruflar hem hükümetin vesayet denetimine hem de Sayıştay’ın denetim ve değerlendirmesine tabi

olmalıdır. Aksi takdirde tasarının 22 nci maddesinin ikinci fıkrası ile bu hükümler çelişmiş olur.

- Kurumların yıllık hesap ve işlemlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesi doğru, fakat buna ilişkin mali raporun ve kesin hesabın Sayıştay tarafından ibra edilmesi imkansızdır. Hesap vermenin muhatabı bütçe hakkının sahibi olan parlamentodur. Sayıştay onun adına denetler ve sonuçların doğru ve uygun olup olmadığını bildirir. İbra yetkisi parlamentonundur.

VII – SONUÇ

Kamu yönetiminin mali ve idari yapılanmasına ilişkin reform çalışmaları büyük ölçüde tamamlanmış ve bu yolda hazırlanan kanunu tasarılarından bazıları T.B.M.M.’nce kabul edilerek kanunlaşmış, geri kalanları da kanunlaşmak üzere sevk edilmiş veya hazırlıkları son aşamaya gelmiştir. Bu teşebbüs, adı reform olmakla birlikte yaratacağı sonuçlar bakımından kamu yönetiminin yeni baştan kurulması anlamında, reformdan öte bir devrim niteliği taşımaktadır. Ancak, bir devrimin sahip olması gereken araştırma, birikim ve tasarım bakımından yeterli altyapıya sahip olamamıştır. Ne devlet teorisi ve felsefesi, ne Türkiye Cumhuriyetinin kurumsal ve hukuksal yapısı, ne de toplumun sosyo-kültürel özellikleri dikkate alınmıştır. Acele ile pragmatik endişeler ve büyük ölçüde dış telkinlerle ve adaptasyonlarla oluşturulan bu çalışmaların iyi sonuçları elbette bir kazanım olacaktır. Ancak kötü sonuçlarının yaratacağı yıkıntının onarılamaz ve geri dönülemez boyutlara varacağı kaygısı toplumda haklı olarak yaygın bir şekilde hissedilmektedir.

Özellikle Türk kamu hukukunun yerleşik kavramlarının ve tanımlarının terk edilip yerine tercüme deyimler konulması, onların arkasında oluşmuş müktesebatı yok etmekte; yenileri de, bunları anlayıp uygulayacak kitlede soru işaretleri yaratmaktadır.

Getirilen ve getirilmesi düşünülen düzenlemelerde, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve basitlik sağlamaları beklenirken; anayasaya uygunluk, idari bütünlük, yasallık, bütçe hakkı gibi temel kural ve ilkelere aykırı oluşumlara kapı açılmaktadır.

Bu reforma ilham veren ülkelerden alınan hazır formüllerin o ülkelerde uygulanıyor olması, bunların Türk devlet sistematiğine aynen monte edilebileceğini ve başarı ile uygulanabileceğini göstermemektedir. Bu ülkeler ile Türkiye’nin sistematik farklılıklarının en ince ayrıntısına

kadar bilinmesinde ve göz önünde bulundurulmasında büyük yarar vardır.

Türkiye'de mevcut örgütlenme ve yönetim modelinin aksak yönlerinin bulunduğu doğrudur. Bu aksaklıkların kendi sistemiği içersinde basit bazı düzenlemelerle giderilmesi mümkün bulunmaktadır. Bunun için sorunun doğru tesbit edilmesi ve çözümün ülke duyarlılıkları da dikkate alınarak doğru çerçevede bulunması şarttır.

Kamu yönetimindeki verimsizlik ve hantallık; ehliyet ve liyakati dışlayan bir personel rejiminin, fırsat eşitliğini önleyen bir eğitim sisteminin, kamu kaynaklarının yeniden dağıtımındaki çarpıklığın ve bunları istismar eden bir sosyal yapının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Bunlara çözüm getirilmeden kamu yönetimi sistemiğinin değıştirilmesi mevcut sorunları çözmeyecek, aksine bunlara yeni sistem sorunları da ekleyecek riskler taşımaktadır.