

KHukA

Kamu Hukuku Arşivi

ISSN NO : 1303-6076

WEB ISSN NO: 1304-2416

Archiv des öffentlichen Rechts

L'Archive du droit Public

Archive of Public Law

MART 2004

1

2004

YIL : 7

S. 1-148

KURUCU YAYIN KURULU

DOÇ. DR. İLYAS DOĞAN - DOÇ. DR. RAMAZAN YILDIRIM - DOÇ. DR. HAKAN HAKERİ

AKADER TARAFINDAN YAYIMLANAN BU DERGİ
TÜRKİYE BİLİMLER AKADEMİSİ
TARAFINDAN DESTEKLENMEKTEDİR

"KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU
TASARISI"

KAMU YÖNETİMİ REFORMU MU?

ULUS DEVLETİN TASFİYESİ Mİ?

Dr. Gürsel ÖZKAN*

~ Türk kamu yönetimi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütlenmiş olup, merkezî yönetim genel yetkili yerel yönetimler ise özel yetkilidir.

Merkezî yönetim, vesayet denetimi ile yetki genişliği esasına göre örgütlenmiş bulunan il, belediye ve köy olarak belirlenen yerel yönetimlerin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak merkezî n denetim ve gözetiminde görev yapmalarını sağlayacak biçimde düzenlenmiştir. Ancak bu yapı ve işleyiş düzeni, kamu hizmetinin sunulmasında ve kamu yararının gerçekleştirilmesinde yetersiz kalmış ve kamu yönetiminde reform yapma zorunlu hale gelmiştir.

Reformun, üniter devlet yapısı korunarak yerelleşme yerine yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetki genişliği ilkesi esas alınarak yapılması gerekmektedir.

Anahtar kelimeler: Ulus devlet, kamu yönetimi, merkezî yönetim, yerel yönetim, küreselleşme, yerelleşme.

SUMMARY

Turkish Public Administration is constituted both centralised administration and decentralised administration principles. In this system while central administration is generally authorized structure local authorities are exceptionaily authorised bodies.

Central administration system has tutelage right over local authorities and its province organisation is structured in according to deconcentration principal. System aims providing supervision and control for central government over province, municipality and village which are determined as local authorities. But this structure and operating system have been inadequate for serving public services and realising public interest and as a result of

this situation public administration reform is emerging as a vital necessity.

Reform should protect unitary state structure and also instead of decentralisation, deconcentration principal should be strengthened.

Key words: nation state, public administration, central government, local authorities, globalisation, decentralisation.

GİRİŞ

Günümüzde küreselleşme adı altında bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanırken, özellikle uluslar arası kuruluşların yaygınlık ve etkinlik kazanması ile birlikte bu kuruluşların ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlarda ulus devletlerin egemenlik alanlarını kemirmekte oldukları¹ göze çarpmaktadır. Ulus devletin zayıflatılmasına bağlı diğer bir önemli sonuç ise, bir ülkedeki yerel yönetimleri merkezî yönetime karşı daha güçlü kılacak olan yerelleşmeye² yönelik adımların da artmasıdır.

A.B.D., 21. yüzyılda kendisine küresel ölçekte veya bölgesel düzeyde Avrupa Birliği, Japonya, Çin, Hindistan gibi rakip olabilecek tüm güç unsurlarını engellemeye yönelik özel bir politika takip etmekte ve dünyanın tek kutuplu olarak kendisi tarafından yönetilmesini istemektedir.

Avrupa ise A.B.D. ile başa çıkabilmek için kendi üyeleri ve üye olacak ülkelerdeki ulusal yapıları başta ulus devlet sistemi olmak üzere ulusal kimliklerini parçalamak bu yolla ulusal kimlikleri eriterek oluşturmak

¹ KELEŞ Ruşen, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, Ankara, s.66

² 1985 yılında Avrupa Bakanlar Komitesinin Stockholm toplantısında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Bu Şart; ülkemiz bakımından da, 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile kimi maddelerine çekince konularak kabul edilmiş ve 21.5.1991 gün ve 20877 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

* Ankara idâre Mahkemesi Üyesi

istediği Avrupa Birleşik Devletleri³/'*süper federal devlet*' için ortak bir zemin olarak 'Avrupa kimliği'⁴ ne varmayı hedeflemektedir.

Bu anlamda, bir yandan yerelleşme talepleri yükselmekte yerel otoritelere yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezî idârenin yürüttüğü bazı kamu hizmetlerinin abartılı biçimde yerel yönetimlere aktarılması öngörülerek ulus devlet alttan yukarıya doğru bir aşınmaya uğratılmakta, yerel/ölmüş kültürlerin ulusal kültüre alternatif olarak diriltilmesi ve etnik ayrışmanın derinleştirilerek farklılaşmanın sağlanmasına çalışılmakta⁵, diğer yandan da, ulus devletler uluslar arası sermayenin önündeki engel olarak algılanmakta⁶ ve uluslar ötesi yeni aktörler ve bölgeselleşme eğilimleri nedeniyle de- ulus devlet yetkilerinin uluslarüstü/uluslararası kurum ve kuruluşlarla paylaşılması yoluyla- üstten bir baskıya maruz kalmakta-yukarıdan aşağıya doğru bir erozyona/aşınmaya uğratılmak istenmektedir.

Ülkemizde, 80'li yıllarda başlayan özelikle 1989'da gerçekleşen SSCB'nin çöküşü ile dünyanın içine sürüklendiği yeni dönemde gerek yapısal gerek zihinsel anlamda hayati nitelikte sonuçları olacak ciddi bir değişim ve dönüşümü yaşamaktadır.

Bu makalede, önce Türk kamu yönetiminde reform yapma zorunluluğu belirtilecek, sonra '**KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU**' adı altında hazırlanan kamu yönetiminde reform niteliğindeki '**TASARININ**' yasalasmadan önce mutlaka değiştirilmesi ve düzeltilmesi zorunlu bulunan maddelerinin değerlendirilmesi yapılarak uygulamada ne gibi tehlikelere yol açacağı açıklanacak ve Tasarının başta Ana-

yasa olmak üzere kanun yapım tekniğine aykırılıkları ortaya konulacaktır.

I. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ZORUNLUDUR

Türk kamu yönetiminde reform yapılması gerekliliği konusunda, tüm toplum kesimleri görüş birliği içindedir⁷. Türk kamu yöne-

⁷ Türk kamu yönetiminde reform yapılması gerekliliği konusunda, tüm toplum kesimleri görüş birliği içindedir. Bu konuda daha geniş bilgi için bakınız. AKIN Cengiz, "Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme ve Denetim Sistemimiz", *Türk idare Dergisi*, Haziran 2000; BOZKURT Ömer, "Fransa'da Ademi Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme (Kitap İncelemesi)", *Amme idaresi Dergisi (Tacettin Karaer'e Armağan)*, Cilt:24, Sayı:4, Aralık 1991; BULUT Yakup, "Belediye Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinde Gündemden Düşmeyen Konular", *Türk idare Dergisi*, Yıl: 68, Sayı:413, Aralık 1996; ÇELİK Behiç, *Türk İdari Yapısının Reorganizasyonu (Yeniden Yapılandırma)*, Kırıkkale 2000; ÇEVİK Hasan Hüseyin, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001; DPT; *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2000; ERABAK Ülkü, *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması- Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayıncılık, İstanbul 1998; GÖRMEZ Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara 1997; GÜNAYDIN Osman, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Türk idare Dergisi*, Yıl:75, Sayı:440, Eylül 2003; KAYA Erol, *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, İlke Yayıncılık, İstanbul 2003; KAYA, *Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor*, TODAİE Yayınları, Ankara 1991; KILAVUZ Raci, "İdari Reform Olgusu ve Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları", *Türk idare Dergisi*, Yıl:70, Sayı: 420, Eylül 1998, KOÇDEMİR Kadir, *Yönetim Hakkı-Etkin ve Demokratik Yönetim İçin Yeniden Yapılanma*, Türk Erdem Vakfı Yayınları, Ankara 1998; Mahalli idareler Reformu Kanun Tasarıları, İçişleri Bakanlığı Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1997; ÖZKAN Gürsel, *Demokratik Yönetime Geçiş- 21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Bir Kanun Önerisi*, TUTİBAY Yayınları, Ankara 2001; ÖZTÜRK Namık Kemal, "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim", *Türk idare Dergisi*, Yıl:74, Sayı:437, Aralık 2002; SÜRGÜT Kenan, *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1972; TUTUM Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara 1994; YALÇINDAĞ Selçuk, *Yerel Yönetimler Sorunları ve Çözümler*, TÜSIAD Yayını, İstanbul 1992; *Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma*

³ ERYILMAZ Bilal, "Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliğinde Kültür Sorunu", *Türk idare Dergisi*, Yıl:63, Sayı:391, Haziran 1991, s.184

⁴ ÖZDAĞ Ümit, *Avrupa Birliği'nin Türkiye Politikaları*, ASAM Çalışması, Ankara 2003, s.5

⁵ ÖZKAN Gürsel, "Küreselleşme ve Ulus Devletin Geleceği", *idare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)*, Prof. Dr. Pertev BİLGEN'e Armağan, Sayı:1-3, Cilt:13, 2000, İstanbul 2003, s.362

⁶ IŞIKLI Alpaslan, "Yeni Dünya Düzeninde Emek Sermaye Çelişkisi", *Mülkiye*, Eylül-Ekim 2000, Cilt:XXIV, Sayı:224, Ankara 2000, s.28

limi⁶ sistemi, merkezî yetçi, formalitelere bağlı ve gizliliği⁹ esas alan içine kapalı bir yapıya sahip bulunmaktadır. Bu anlamda kamu yönetiminde gizlilik ve resmî sır genel bir kural¹⁰, açıklık ise istisna niteliği taşımaktadır.

Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı: 4, Ankara 1995; YILMAZ Osman, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülkeler Deneyimi*, DPT, Ankara 2002

⁶ Kamu yönetimi; toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına yönelik bir sistemdir. 18. yüzyıldan sonra, ulus-devletlerin yani millete dayalı modern devletlerin ortaya çıkmaya başlamasıyla önem kazanmış olan kamu yönetimi, kavram ve kurum olarak; millî/ulus devletin eseridir. Kamu yönetimi, bir bütün olarak lüzeli kişiliği olan idârelerden oluşmaktadır. Bunun tepesinde bulunan devlet, yasama, yargı ve yürütme işlevi de bulunan bir kişiliktir. Bu anlamda devlet, vilâyet, belediye ve köyler kamu yönetimini ifade etmektedir. Kamu yönetiminin, biri "dar", öteki de "geniş" olmak üzere iki anlamı vardır. Dar anlamda idâre, fonksiyonları kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayrılan bir devlet yönetiminde yürütmeye bağlı kuruluşlar ile bu kuruluşların faaliyetlerini ifade etmektedir. Bu haliyle idârenin gördüğü faaliyetler özel kişilerin faaliyetlerinden farklı olduğu gibi, aynı zamanda devletin yasama ve yargı faaliyetlerinden de ayrılmaktadır (EROĞLU Hamza, idâre Hukuku, Ankara 1985, s.2). Geniş anlamda idâre ise yürütme organı ile birlikte, yasama ve yargı organlarına bağlı kamu kuruluşları ve bu kuruluşların idarî faaliyetlerini kapsamaktadır (BALTA Tahsin Bekir, idâre Hukuku I, Ankara 1970/72, s.4; DURAN Lütfi, idâre Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s.2). Bu durumda kamu yönetimi, kısaca "kamu hizmetlerini yürüten devlet organları ile bu organların faaliyetleri"dir (ALPAR Erol, "Kamu Yönetimi ve Nitelikleri", TİD, Yıl:61, Sayı:384, Eylül 1989, s.103).

⁹ AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", idâre Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Yıl: 4, Sayı: 1-3, 1983, s.3

¹⁰ Ülkemizde idârenin gizliliğinin ve dışa kapalılığının kaynağı, Türk Ceza Kanununun 132,138, 198, 229 ve 364.maddeleri; Devlet Memurları Kanununun 15, 31, 117 ve 118. maddeleri; Vergi Usul Kanununun 5. ve 362. maddeleri; Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 49. maddesi; Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 249. maddesi; İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. Maddesi; Devlet İstatistik Enstitüsü Yetki, Görev ve Kuruluş Kanununun 27.maddesi; Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuz-

Türk kamu yönetiminin yapısı, merkezî (yada merkezden) yönetim ile yerinden yönetim ilkelerine dayandırılmış bulunan iki tür yönetim biçimini kapsamaktadır.

Merkezden yönetim ilkesi gereğince; yetkiler bakanlıklar ve onların hiyerarşisi altında bulunan başkent örgütleri olarak merkezde toplanmakta, daha alt düzeydeki taşra teşkilatındaki birimlere en az yetki verebilirler.

Yatırım ve hizmet kararlarının merkezden alınması ve bu konudaki harcamaların da merkez tarafından yapılması, birçok kademedan geçen işlem süreçleri yaşanmasına neden olmaktadır. Kamu yönetimine egemen olan 'şekilcilik', Türk kamu yönetiminin merkezî yetçi, gelenekçi ve bürokratik formalitelere bağlılığı ile birleşince, hizmette etkinlik azalmış, hizmette gecikme ve hizmetten beklenen amacın yeterince gerçekleşmesi imkansız olmuştur. Yatırım ve hizmetlerin merkezden yürütülmesi nedeniyle merkezde aşırı yoğunluk yaşanmış bu da gereksiz gecikmelere yol açarak etkili ve verimli hizmet sunulmasını önlemiştir. Küçük ölçekli yatırım ve hizmetlerde, yaşanan bürokrasi, kırtasiyecilik gibi nedenler ile gecikmeler ve maliyet artışları yaşandığı da bilinmektedir.

Uygulamada halkın yararına sunulması gereken kamu hizmeti, çevresel özellik ve koşullar dikkate alınmadan ve halkın tercih ve duyarlılığı önemsenmeden yürütülmüş; yöneticilerde, teşebbüs yerine pasif kalma, yenilik yerine mevcut düzeni devam ettirme görüşü hakim fikir olarak yerleşmiştir¹¹. Buna bir de, siyasal sistemin bürokratik sistem üzerindeki yoğun etkisi eklenince idârede 'keyfi' yönetim doğal karşılanır olmuştur.

Bir yandan kamusal gücün, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatta artan egemenliği, diğer yandan kendini eskiye göre daha duyarlı hisseden, hem vatandaş hem de birer tüketici olan bireyler, ödedikleri vergilerin karşılığını almayı ve hayat şeklinin düzenlenmesinde söz sahibi olmayı istemektedirler. idârenin otoriter uygulamaları

luklarla Mücadele Kanununun 9, 20. Maddesi ve 13 Nisan 1990 tarih ve 20491 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Güvenlik Soruşturması Yönetmeliğinin 3/D, 12/C, 13 ve 15. maddeleridir .

¹¹ SÜRGÜT Kenan, "Kamu Hizmetlerinde Modernleşme", AİD, Cilt:3, Sayı:4, Eylül 1970, s.6.

ve halkı üzerinde egemenlik kurulan 'eşya' gibi görmesi, ona güvenmemesi, artık tepkilere ve eleştirilere neden olmakta ve birey ile devleti karşı karşıya getirerek vatandaşın devlete karşı sadakat krizine düşmesine neden olmaktadır.

Ayrıca, *'kamu yönetiminde karşılaşılan yolsuzluklar, kayırmalar, hizmetin etkili ve verimli yürütülmemesi, idari otoritenin bireylere bir baskı aracı olarak kullanılması gibi nedenler, idari yapının klâsik mekanizmalar dışında daha etkili ve verimli hizmet üretmesi ve sunması amacıyla yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır'*.

Bilindiği ve her gün yaşandığı gibi, Türk yönetim sistemi, merkezî yetçi, kırtasiyecilik üzerine kurulu formalitelere bağlı ve gizliliği esas alan içine kapalı bir yapıya sahiptir.

Ülkemizde kamu yönetimi son derece merkezci ve katı kurallara bağlı bir tutum izlemekte, yetki ve sorumluluk devrinin olmaması, önemli önemsiz bir çok belge, karar ve işlemde bakanın veya genel müdürün imzasını gerektirmektedir. Bu da, üst düzey yöneticilerin günlük işlerle uğraşması sonucunu doğurmakta, bu yetmiyormuş gibi mevzuatın, geleneklerin ve alışkanlıkların belirlediği kurallara uyma, iş görmeden daha önemli görülmektedir. Bu nedenle de, yöneticilerde teşebbüs yerine pasif kalma, yenilik yerine mevcut düzeni devam ettirme görüşü hakim fikir haline gelmiştir.

Yine ülkemizde halka karşı geleneksel güvensizlik anlayışının yıllar boyunca biriktirdiği kırtasiyecilik uygulamaları oldukça yaygın olup, yönetim sistemimiz adeta kırtasiyecilik üstüne kurulmuş gibidir¹².

Türk kamu yönetimi; alt kademedekilere inisiyatif tanımadığı için, bunların bilgi, beceri ve deneyimlerinden yararlanma yoluna gitmemiş, yapı, anlayış ve işleyiş yönünden üstlendiği görev ve yükümlülükleri yerine getirmekte yetersiz ve verimsiz kalmış, hizmetin yöneldiği toplum ve bireylerin istek

ve beklentilerine duyarsız davranmış, bu yetmiyormuş gibi personeliyle, hizmetten yararlananlarla, idarî faaliyetle doğrudan muhatap olanlarla, idarî faaliyetler nedeniyle hak ve çıkarları etkilenenlerle sürekli uyuşmazlığa düşmüş ve halka yabancılaşmıştır¹³.

Bu süreçte, Cumhuriyet'in esasî ulus devletin temel değeri olarak vatandaş/yurttaş olma ölçütü ve birey Devlet ilişkilerinde vatandaşlık hukukunun hakim unsur olması, yavaş yavaş terk edilerek, yerine alt kimlik unsurları; etnik köken, mezhep, hemşehrlik, tarikat-cemaat mensubiyeti, aynı okulda okumuş olmak, akraba olmak gibi vatandaşlık ilişkisinin dışında ilkel toplumlara özgü kimlikler belirleyici olmaya başlamıştır.

Ülkemizdeki mevcut sistem, bu haliyle toplumu kendi düzeni içinde mutlu etmekten çok, sahte çözümlerle insanların kişilik yapısının gelişmesini engellemektedir. Sistemin tüm kurumları, küçük bir azınlığın anlık hassasiyetleri üzerine kurulmuş gibidir. Henüz Cumhuriyetimiz 80. yılını doldurmadan rejimin bütün kurumları, düzence kutsal sayılan kavramlar adına birbirine savaş açmıştır.

Türk insanı, bütün çıkış noktalarının uzağında tutulmuş olmanın suskunluğu içindedir. Kendisi için siyasî karar mekanizmasına katılmak Anayasaca bir hak ve görev olarak kabul edilmiş olmasına karşılık, en temel konularda dahi tercih belirtmesi uygun görülmemekte, kendisine verilen bu sınırlı haklar ise beyni çeşitli yöntemlerle bulandırılarak geri alınmak istenmektedir.

Gelinen noktada bu anlayış ile mevcut devlet ve toplum yapısını koruyarak vatan yaptığımız coğrafyada sonsuza kadar birlikte yaşama olanağının zayıflamış olduğu tüm toplum kesimlerince kabul edilmektedir. Artık toplum; yönetimin, etrafını çeviren gizemi dağıtmasını, elindeki dosyaları ve arşivleri geniş bir şekilde açmasını, kapılarını halka açık tutmasını, faaliyetlerinin yönünü ve amacını anlatmasını, daha insancıl olmasını, vatandaşları sıcak karşılamasını ve nihayet karanlıkta kalan eylem ve işlemlerin, yanlış ve sebepsiz uygulamaların son bulmasını istemektedir.

12 EMRE Cahit, "Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçıcılığın Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme", AÜSBFD, Sayı: 3-4 (Haziran-Aralık), Ankara 1991, s.231; Bu konudaki çalışmalar için bkz. **Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması I-II**, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1984-1989 ve 1989-1990, Ankara 1991.

13 YALÇINDAĞ Selçuk, "Türk Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", AİD, Cilt:3, Sayı:2, Haziran 1970, s.52

Ülkemizde halk ve idareyi birbiriyle yakınlaştırmak ve millet ile Devlet arasında karşılıklı güven ve sadakatın esas olduğu bir Devlet ve toplum yapısını yeniden kurmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Buradaki yeniden kurmaktan kasıt, mevcut ulus devlet/ulusal egemenlik anlayışı, üniter devlet yapısı, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti ilkelerinin ve özellikle Cumhuriyet’in Türk karakterinin değiştirilmesi veya terk edilmesi değil, tam tersine bu kurum ve ilkelerin güçlendirilerek Cumhuriyet’in kuruluş esaslarının özü korunarak geliştirilmesi ve 21. yüzyıla taşınmasıdır.

Yapılması gereken, yıllar önce kapalı bir tarım toplumunu yönetmek ve ona hizmet götürmek için oluşturulmuş bulunan idari yapı, işleyiş düzeni ve bürokratik anlayışın, değiştirilip-dönüştürülerek, günümüz Türkiye’sinin ihtiyaçlarına cevap verecek hale getirilmesidir.

Yaşadığımız dönemin sosyo-ekonomik ve demokratik gerekleriyle bağdaşmayan mevcut yapı, anlayış ve işleyiş düzeninin değiştirilmesi ve insanımızın sadece görev ve sorumlulukları bulunan ‘teba’ olmaktan çıkıp, görev ve sorumluluklarının yanında yetki ve hakları da bulunan bir ‘birey’ olarak kabul edilmesi ve idari yapı, işleyiş düzeni ve bürokratik kültürün buna göre yeniden şekillenmesi bir zorunluluktur.

Mevcut yönetim uygulamasında adaletin değil, adaletsizliğin geçerli olduğu, toplumu oluşturan tüm bireylerin aynı tutum ve davranışa muhatap olmadığı, ayrıcalıklı kişi ve gurupların var olduğu bir gerçektir. Nitekim, kamu hayatında etkili olan belli güç odaklarının/ baskı guruplarının, kişi ya da çevrelerin yönetimin içinde buldukları kendilerine yakın kişiler aracılığıyla, ne kadar kapalı ya da gizli olursa olsun idarenin aldığı veya alacağı kararlardan daha hazırlık aşamasında haberdar olduğu, hatta istekleri doğrultusunda karar alınmasını sağladığı, haklarındaki bilgi ya da belgeyi hukuk dışı yöntemler ile her zaman elde ettiği, çıkarlarının gerektirdiği her türlü doküman, dosya ve kayıtların hem düzenlenmesini sağladığı hem de istendiği zaman ele geçirilmesini başardığı da bir olgudur.

Bu durum toplumu, hak ve çıkarlarını elde etmek ve korumak amacıyla yönetimi etkilemek için arkadaşlık, dostluk gibi sosyal ilişkilerden yararlanmak ya da hukuk

dışı araçlar kullanmak zorunda bırakmıştır¹⁴.

Aracılık kurumu (tavassut), özellikle üst düzey yöneticilere yönelik olarak yoğun bir şekilde işletilmekte, bu müessesenin temel aktörlerini ise politikacılar ile iş takibini meslek edinmiş kişiler oluşturmaktadır. Özellikle aynı siyasal görüşü paylaşmak gibi ideolojik amaçlı, etnik köken ayrımı ve mezhep farklılığının ortak payda olduğu bu tür aracılığa, aynı bölgeden olmaya dayalı hemşericilik esaslı kayırmacılıkta temel oluşturmaktadır. Yine, aynı okulu bitirmiş olmak, aynı cemaate mensup olmak gibi unsurlar da dayanışma amaçlı aracılık uygulamalarına örnektir. Sonuçları itibarıyla işin kısa sürede bitirilmesini sağlayan ve etkili olan aracılığın, mümkün olduğu oranda herkes tarafından kullanılmak istendiği de bilinmektedir.

‘Adamı olanın işinin görülmesi’ ve hukuk kurallarının sahipsizlere uygulanması, toplumun sessiz çoğunluğunda yukarıda belirtilen anlamda devlete sadakat krizine sebep olmakta, vatandaşlık anlayışında büyük bir erozyona yol açmakta, alınan kararların sadece nihai halini öğrenen ve bunu uygulamak zorunda kalan birey, çoğu karar, program ve projelere destek vermede de çekimser kalmaktadır.

Bu yapı ve işleyiş, halkın yönetime karşı memnuniyetsizliğini artırmış, yönetim ile halk arasındaki ilişkileri bozmuş ve gerek devlet gerekse toplum açısından telafisi zor sonuçlar ortaya çıkarmıştır.

Özetle, Türk kamu yönetimi;

- * Yaptığı işin sonuçlarını, fayda-maliyet analizi yapmak suretiyle dikkate almak zorundadır.

- * Şişkinlikten kurtulmalıdır¹⁵.

- * Liyakati esas almak zorundadır. Kariyer ilkesi eksiksiz uygulanmalıdır.

- * İnsanı, sadece görev ve sorumlulukları bulunan teba olarak görmekten vazgeçip, görev ve sorumluluklarının yanında

¹⁴ ÖZKAN Gürsel, *Demokratik Yönetime Geçiş- 21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Bir Kanun Önerisi*, TUTİBAK Yayınları, Ankara 2001, s. 89

¹⁵ YILDIRIM, Ramazan “Cumhuriyet Döneminde Devlet Genel idaresindeki Sağlıksız Büyüme” 75. Yılında Cumhuriyet ve Hukuk Sempozyumu, 22 – 23 Ekim 1998, Diyarbakır, s.81-103.

yetki ve hakları da bulunan ayrımcı-sız/ayrıcalıksız birer vatandaş/birey olarak dikkate almak zorundadır.

* Kurumsal ideolojilerden vazgeçerek ve gizlilik zırhından kurtularak, halkın mutluluğunu ve refahını temin edecek politikalar benimsemek zorundadır. Bu anlamda bürokratik kültürün değişimi zorunluluktur.

* Yönetim sorunlarını çözüp mevcut yapı ile devam etme anlayışını kabul ederek, geleceği öngörmek, kalkınmayı bu yolla sağlamak durumundadır.

* Halka hesap verme sorumluluğunun kabul edilmesi ile hesap verebilir bir yapıya kavuşmak zorundadır.

Ülkemizde, kamu yönetiminin iyi çalıştırılması ve gelişmelere uydurulması amacıyla zaman zaman reform çalışmaları ve bu konuda bazı girişimler gündeme gelmiştir.

Tek Parti döneminde hiç rastlanmayan iyileştirme çalışmalarının, 1945'den sonra başladığı söylenebilir. İlk zamanlar daha çok yabancı-uzmanlardan faydalanılmış ve kamu yönetimi reformu konusunda çalışmalar yaptırılmıştır.

Neumark Raporu, Barker Kurulu Raporu, Martin-Cush Raporu bunlardan bazılarıdır. Daha sonra 1960'ların başlarında Türk uzmanlarınca hazırlanan MEHTAP (merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporu adıyla bilinen reform teklifleri kamu idâresinin (özellikle merkezî idârenin) yapısal düzenlemelerine eğilmiştir.

1971'de oluşturulan "İdarî Reform Danışma Kurulu" nun raporu ise, geçmiş raporların bir değerlendirilmesi niteliği taşımaktadır.

1991 yılında hazırlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) projesi de bazı farklılıklara rağmen MEHTAP Raporuyla aynı niteliklere sahip bulunmaktadır.

2003 yılında başlatılan 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma' çalışmaları ise gündemimiz haline gelmiş bulunmaktadır.

Başbakanlık tarafından Ekim 2003 tarihli olarak;

a) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1-Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve

b) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2-Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,

Adı altında iki ayrı kitap halinde de yayınlanmış olan bu çalışmalar kapsamında, merkezî idârede ve yerinden yönetimlerde yeniden yapılanma amacıyla hazırlanan yasa çalışmasını da içeren REFORM PAKETİ gerçekten çok yeni ve farklı olumlu yanları da bulunmakla birlikte aynı zamanda da çok riskli nitelikler taşımaktadır.

Yeniden yapılanma alanları olarak belirlenen REFORM PAKETİ kapsamında;

* Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,

* merkezî İdarede Yeniden Yapılanma.

* Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve

* Diğer Önemli Düzenlemeler adı altında - İdarî Usul Kanunu, - Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, - e-Devlet Projesi gibi yasal çalışmalar bulunmaktadır.

Bu çalışmalardan özellikle 24.10.2003 tarihinde yasalaşan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 19 Kasım 2003 tarihinde Adalet Bakanlığı tarafından Başbakanlığa sunulan Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı gerçekten Türk Kamu Yönetimi ve devlet hayatı açısından devrim sayılacak nitelikte önemli ve insanımızın teba olmaksızın kurtarılıp vatandaş ve birey olmasını sağlayacak şekilde yararlı çalışmalar tır ve övgüye değerdir.

Hemen belirtilmelidir ki, sözü edilen bu çalışmalar (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Genel İdarî Usul Kanunu ve e-Devlet Projesi) 1996 yılından beri resmî olarak Başbakanlık Müsteşarlığınca yürütülen yasa çalışmaları olup sadece mevcut hükümetin eseri de değildir. Ancak mevcut Hükümet tarafından sonuçlandırılma iradesinin ortaya konulması bakımından takdire değerdir.

II. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

A. TASARI İLE GÜDÜLEN AMAÇLAR

Tasarının amacı, '...Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda... küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bölgesel entegrasyon çabası, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliklilik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. ...AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir ge-

rekllik olarak ortaya çıkmaktadır¹⁶ şeklindeki ifadeler ile yer verilen Genel Gerekçe kısmında, küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı yeni döneme ve düzene uyuma ve Avrupa Birliği'ne uyum olarak belirtilmiştir.

Ayrıca, kamu hizmetlerinin amacını ve temel ilkelerini ortaya koymak, merkezî idâre ve mahallî idâreler reformu için gerekli hukukî alt yapıyı oluşturmak için merkezî idâre ile mahallî idâreler arasındaki iş bölümünü netleştirmek ve bu yolla tüm kamunun bu anlayışa göre yeniden yapılanmasının başlangıcının hedeflendiği açıklanmıştır¹⁷.

Bu kapsamda, yerel ve yerinden yönetim birimlerinin güçlendirilmesi için bakanlıkların taşra teşkilatının ortadan kaldırılması, mahallî idârelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynaklarının genişletilmesi ve merkezî idârenin görev ve fonksiyonlarının tadadî olarak saymak suretiyle sınırlandırılarak her türlü görev ve hizmetlerin mahallî idâreler tarafından yerine getirilmesi öngörülmekte; özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklindeki kamu yönetiminde yaşanan yeni eğilimlerin desteklenmesi için merkezî yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hakim hale getirilmek istenmekte ve kamu hizmetinin piyasalaşması amaçlanmaktadır¹⁸.

Yerelleşme, piyasalaşma ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla çok uluslu şirketlere açık hale gelme sonucunu doğuracak REFORM PAKETİ ile yapılmak istenönlere bakıldığında,

Özetle;

- * Yerel asıl, merkez istisna haline getirilmekte,
- * Kamu hizmetleri piyasalaştırılmakta,
- * Kamu yararı ve kamu hizmeti kavramları ortadan kaldırılmakta,
- * Devlet, özel sektör faaliyetlerinden tamamen çekilmek istenmektedir.

1. Yerelleşme Amacı

¹⁶ Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (Tasarı), T.C. Başbakanlık -Ankara, Ekim 2003, s.77-78

¹⁷ (Tasarı), s.88

¹⁸ (Tasarı), s.69-71

Tasarıya göre, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde egemen olan ilkeler şunlar olacaktır:

- * Kamu hizmetli piyasa ilkelerine uygun verilecektir¹⁹.
- * Kamu hizmetinden yararlanmada herkes eşittir, ama bu fırsat eşitliliği amacı taşımamaktadır.
- * Kamu yönetiminin faaliyet alanı, piyasa lehine yasaklamalar ile sınırlandırılmıştır²⁰.
- * Hizmetlerde yerellik ilkesi benimsenmiştir²¹.
- * Yasallık ilkesine yeni ortak olarak standartlar sistemi²² getirilmektedir.

Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumuna 'merkezden yönetim' ilkesi²³ denmekte, merkezî yönetim²⁴;

¹⁹ Yeni yönetim anlayışı ve uygulaması, 'piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır.' Genel Gerekçe, Tasarı, s.71

²⁰ Tasarı Madde5/1: 'Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.'; Tasarı Madde 9 (2. fıkrâ): 'Merkezi idâre birimleri, mahallî idârelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahallî düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz'

²¹ Tasarı Madde 9 (1. fıkrâ): 'Merkezi idâre tarafından yürütölmesi öngörölün hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır.'

²² Tasarı Madde 6(b): 'Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,'

²³ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara 1997, s.34

²⁴ Türkiye Cumhuriyeti hem ulusal hem de üniter devlet yapısı üzerine kurulmuştur. Üniter Devlette, merkez yönetimi esastır. Merkezin dışındaki idâreler, ikincil durumda bulunmaktadır. Yerel yönetimler merkez adına, onun şemsiyesi altında görev yapmaktadır. Merkez, bu idârelerin teşkilat, kaynak ve personelini belirle-mekte, genel politikalarını tespit etmektedir. Devletin ideolojisi diğler bir ifadeyle genel amaçları ise; * Toplumu modernleştirme, * Ulusal

idarî hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezî n hiyerarşik yapısı içindeki kuruluşlar tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. Ülkenin yönetiminin merkezden yönetim tarafından tek elden yürütülmesini anlatan bu sistemde yönetim teşkilatı tektir. Bir başka deyişle, hizmetlerin sunulması için gerekli yetkiler devlet merkezî ndeki yönetim tarafından kullanılmakta, tüm kararlar devlet tüzel kişiliği adına alınmaktadır.

Hizmetleri yürüten memurlar ve diğer kamu görevlileri merkezden yönetimin mensup oldukları gibi, hizmetin gerektirdiği gelir ve giderler de devlet bütçesinde toplanmaktadır²⁵. Yerel yönetimlerin, yerel örgütleri/teşkilatları ve personeli doğrudan merkezî yönetime bağlı olmamakla birlikte, merkezî yönetimin vesayet denetimine tabi bulunmaktadır.

Kamu hizmetleri ile ilgili kararların merkezden alınması ve bu konudaki gelir ve giderlerin yine merkez tarafından yapılması, iş ve işlemlerde bürokrasiyi artırmakta, karar alınması gecikmekte ve maliyetler yükselmektedir. Bundan dolayı, ülkeler katı bir merkezî yetçilik ilkesini uygulamaktan kaçınılmaktadırlar²⁶.

Ülkemizde de, katı anlamda merkezî yetçilik ilkesi uygulanmamaktadır. Nitekim, Anayasanın 126. maddesinde, 'Türkiye, merkezî idâre kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idâresi **yetki genişliği** esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idâre teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir' hükmüne yer verilmiştir.

Anayasanın 127 maddesinde de, 'mahalli idârelerin il, belediye veya köy halkının **mahalli müşterek ihtiyaçlarını** karşılamak üzere kuruluş esasları **kanunla** belirtilen... kamu tüzelkişileridir. Mahalli idârelerin kuru-

luş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. merkezî idâre, mahalli idâreler üzerinde, mahalli hizmetlerin idârenin **bütünlüğü ilkesine** uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde **Idarî vesayet yetkisine** sahiptir. Mahalli idârelerin **belirli** kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idâre ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir' biçiminde yerel yönetimlerin belirli/özel yetkili olduğu, idârenin bütünlüğünün **yetki genişliği ilkesi** uyarınca merkezî yönetimin taşrada teşkilat kurması ve karar alma yetkisinin verilmesi kabul edilmiştir²⁷.

²⁷ Merkezi yönetim, uygulanması itibarı ile coğrafi merkezîyetçilik ve örgütsel/teşkilat merkezîyetçilik olmak üzere iki ayrı yapıdan oluşabilmektedir. Coğrafi merkezîyetçilik, merkezdeki yönetim kuruluşlarının taşradaki birimlere ve mahalli idârelere karar alma ve bunları uygulama konusunda sınırlı da olsa yetki vermesidir. Örgütsel/teşkilat bakımından merkezîyetçilik ise bir konuda karar alma ve uygulama yetkisinin örgütün/teşkilatın en üst otorite ve organlarında toplanması, orta ve alt kademe yöneticilere inisiyatif verilmemesidir (ULUSOY Ahmet-AKDEMLER Tekin, **Mahalli idâreler Maliyesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002, s.20). Bir kuruluşta kamu görevlilerinin ast ve üst biçiminde örgütlenmesi, hiyerarşi (SANAL Recep, **Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yayını, Ankara 2002, s.6) denilmektedir. Üst düzey ile alt kademeler arasındaki ilişkileri ve üst düzeydeki yöneticilerin emir verip uygulama sonuçlarını denetleme yetkilerini açıklayan **hiyerarşi ilkesi**, merkezî yönetimin unsurlarından biridir. Her kamu tüzelkişisi, hiyerarşi yönünden bir bütündür. Bu anlamda, bir kuruluşta üstün, ast üzerindeki denetimi için yasal bir dayanağa gerek bulunmamakta, üstün asllarını denetlemesi, üstün yönetme görevinin içinde olduğu (GÖZÜBÜYÜK A. Şeref- TAN Turgut, **idâre Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s.732) kabul edilmektedir. Hiyerarşi ilişkisi, üstün asta emir vermesi ile astı yönlendirme yetkisini içermekte, ast görevini yerine getirirken, yasaları kendi anlayışına göre değil, hiyerarşik amirin anlayışı ve yönlendirmesi doğrultusunda uygulamaktadır. Bu yönüyle, üstün anlayışı, ast için bağlayıcı niteliktedir. Hiyerarşik denetim yönünden önemli olan, üstün aslların işlemleri üzerinde sahip olduğu yetkililerdir. Bu anlamda, üst emri altında bulunan kimselerin

kalkınma yoluyla muasır/çağdaş medeniyetin üstüne çıkmaktır.

²⁵ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara 2001, s.82

²⁶ KAYA Erol, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İke Yayıncılık, İstanbul 2003, s.30

İşlemlerini her zaman denetlemek veya denetlemek yetkisine sahip bulunmakta, üst, asta emir ve yön verebilmektedir. Hiyerarşik denetim sürecinde üst, astın işlemlerini uygun bulur veya uygulanmasını geciktirebilir ya da tümüyle iptal edebilir ancak belirtilmesi gerekir ki, astın görevine giren konularda, üst ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Merkezi ve yerel yönetimler farklılaşması ve merkezi idarenin mahalli idare-den üstün olmasının doğal sonucu olarak, merkezi idarenin yerel yönetimler/mahalli idareler üzerinde bir denetim ve nezaret yetkisi mevcut bulunmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir idarî kuruluş/merkezi idare tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine, **vesayet denetimi** (ARSLAN Süleyman, "Idarî Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap Kamu Yönelimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, s. 507) denir. Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden bu tür denetim zorunlu bulunmaktadır. Anayasada yer alan vesayet denetimi deyiminin özel hukuktaki vesayet kavramı ile bir ilişkisi yoktur. Bu tür denetim, yerinden yönetim kuruluşlarının, yeteneksizliklerinden dolayı konmuş değildir. Bu denetim, idarî bir denetim olup daha çok devlet dışındaki kamu tüzelkişilerinin/yerel yönetimlerin devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinin ahenk ve düzenini sağlamak ve korumak, devlet tüzelkişiliği ile ilişkisini ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu, yasalara uygun bir biçimde çalışmasını temin etmek amacıyla yöneliktir (ARSLAN, s. 508-510; GÖZÜBÜYÜK -TAN, s.734-735). Vesayet denetimi esas itibarıyla, hiyerarşik denetime tabi olmayan kuruluşlara devletin karar alma yetkisi vermesiyle başlamakta ve çeşitli biçimlerde olmaktadır. Bunlardan biri, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, ya da görevlileri üzerinde yapılan denetim, diğeri ise yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılan denetimdir. Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetiminin uygulayacak olan idarî vesayet makamları çeşitlidir. İdarî vesayet makamlarının ve bunların yetkilerinin yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Çünkü idarî vesayet, bir kuruluşa yasa ile tanınan özerkliğin ayrık/istisna durumudur. Bu anlamda, vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetki olup, bu yönü ile hiyerarşi yetkisinden ayrılmaktadır. Bilindiği gibi, hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için yasal bir dayanağa gerek bulunmamaktadır. Organlar ve görevliler üzerindeki vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ile görevlilerin seçimleri, atanmaları ya da seçimlerinin onaylanması ve görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır. İdarî vesayetin önemli bir bölümü ise yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılmaktadır. İşlemler

Tasarıda merkezî yönetimin yetkileri²⁸; a)Ulusal politika ve standartları belirlemek, b)Hukuka, politikalara, standartlara uygunluğu izlemek, değerlendirmek, denetlemek, c)Yönetimler arası eşgüdümü sağlamak, d)Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği mekanizmalarını kurmak, e)Ulusal kamu hizmetlerini örgütleyip doğrudan yapmak, f)Idarî vesayet²⁹ yetkisini kullanmak olarak sayılmıştır.

merkezî yönetimin görevleri ise, a)Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve

üzerinde yapılan denetim, hukuka uygunluk veya yerindelik açılarından uygulanmakta, genellikle işlem yapıldıktan sonra, kimi kez de işlem yapılmadan önce gerçekleşmekte ve işlemleri onaylama, bozma ya da uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olmaktadır. Kural olarak, vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek, onlar adına karar alamazlar. Örneğin, Köy Kanunu'na göre, köy muhtarlarının köylü yararına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir, fakat onun yerine kendisi karar alamaz. Yerel yönetimin ve kamu kurumlarının ayrı tüzel kişilikleri nedeniyle, bunlar üzerindeki vesayet yetkisi istisnai ve sınırlı bir yetki niteliğindedir. Nitekim yerel yönetimler üzerinde genel yönetimin vesayet yetkisini düzenleyen Anayasanın hükmünü yorumlayan Anayasa Mahkemesi, bu kuralın merkezi yönetimin yetkilerini ayırma varan bir titizlikle düzenlerken, merkezi-yerel yönetimin ilişkilerindeki dengenin herhangi birinin lehine bozulmasını da önlemek istemiştir. Böylece yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisinde bir dengeyi zorunlu gören Anayasa koyucu, yerel yönetimlere özerklik tanırken merkezi yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir (Anayasa Mahkemesinin 26.9.1991 gün ve E.1990/38, K.1991/32 sayılı kararı, 28.11.1991 günlü 21065 sayılı Resmi Gazete). Vesayet denetimi, genel yönetimin yerel yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kamu yararı ve kamu düzenini korumak, kamu hizmetlerinin en etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla yaptığı denetimdir. Genel yönetimin dışında ayrı bir tüzelkişiliğe sahip olan yerel yerinden yönetim kuruluşlarının kendi organlarıyla kendilerini yönetmeleri ilkesine de özen gösterilmesi gerekli ve zorunludur. Vesayet denetiminin en ayırtıcı özelliği, bu denetim yetkisinin yasanın açık bir hükmüne dayanması ve ancak yasanın öngördüğü alanlarda ve izin verdiği ölçüler içinde kullanılabilmesidir (Danıştay İdarî Dava Daireleri Genel Kurulunun 25.2.1977 gün ve E. 1976/360, K.1977/99 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 28-29, s.201).

²⁸ Tasarı Madde 6

²⁹ Tasarının ilk şeklinde idarî vesayet denetimine ilişkin bu düzenlemeye yer verilmemiştir.

hizmetler, b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri, c) Din hizmetleri, sosyal güvenlik, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık, acil durum yönetimi ve sivil savunma, vakıflarla ilgili görev ve hizmetler, d) Milli eğitimle ilgili görev ve hizmetler³⁰, e) Ulusal³¹ düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler, f) Mahalli idârelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri, g) Kanunlarla münhasıran merkezî idâre tarafından yerine getirilmesi öngörülen diğer ulusal³² nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.

Bir hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesini ifade eden yerinden yönetim, aynı zamanda merkezî yönetimin sakıncalarını gideren ve onu tamamlayıcı bir yönetim biçimini ifade etmektedir. Bir başka anlatımla, yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezî yönetimden ayrı özerk kamu hukuk tüzel kişilerine verilmesidir³³. 'Yerinden yönetim' adı verilen yerel nitelikli kamu tüzel kişileri ise il özel idâresi, belediye ve köyler şeklinde yerel yönetim olarak kabul edilmiştir.

Yerinden yönetim³⁴, siyasi³⁵ ve idarî olmak üzere iki ayrı türde uygulanmakta,

³⁰ Tasarının ilk şeklinde milli eğitime ilişkin düzenleme 'Millî eğitimde eğitim ve öğretim birliğini sağlama, müfredatı belirleme ve geliştirme görev ve hizmetleri' şeklinde iken en son TBMM'ne sunulan metinde bu hüküm değiştirilerek, 'Millî eğitimle ilgili görev ve hizmetler' olarak düzenlenmiştir.

³¹ Tasarının ilk şeklinde yer alan 'bölgesel' ibaresi son biçiminde çıkarılmıştır.

³² Tasarının ilk şeklinde yer alan 'bölgesel' ibaresi son biçiminde çıkarılmış, yerine 'veya birden çok ili kapsayan' ifadesi eklenmiştir.

³³ TORTOP Nuri, *Mahalli idâreler*, Yargı Yayınları, Ankara 1999, s.11

³⁴ Yerinden yönetim, yönetim bilminde 'adem-i merkezîyet' olarak bilinen siyasal bir kavram olup, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine 'yerinden yönetim' ilkesi denilmektedir.

esas itibarıyla yerinden yönetimden 'idarî yerinden yönetim' anlaşılmaktadır.

Idarî yerinden yönetim, yerel nitelikli kamu hizmetleri ile bazı teknik, ticari ve kültürel nitelikli hizmetlerin, merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı dışında teşkilatlanan kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yürütülmesidir. İdarî yerinden yönetimde amaç, yatırım ve hizmetlerin bir kısmının yerel kuruluşlara devredilmesi, yatırım ve hizmet kararlarının yatırım ve hizmetin yapılacağı yere en yakın idarî birimlere devredilerek bürokrasinin ve maliyetlerin azaltılması, halkın katılım imkanlarını artırarak demokrasiyi³⁶ geliştirmektir.

Idarî yerinden yönetim sistemi de, 'hizmet yerinden yönetim' ve 'mahalli yerinden yönetim' olarak kendi içinde iki ayrı kategoriye ayrılmaktadır³⁷.

Hizmet yerinden yönetim, Temelde kamu idârelerinin (devlet, il özel idâresi, Belediye ve köylerin) . ulusal, bölgesel veya yöresel bazda yürüttükleri bazı kamu hizmetlerine, kamu tüzel kişiliği kazandırılması sonucu oluşan idarî birimlerdir. Bunlar ulusal (örneğin üniversiteler), bölgesel (örneğin GAP bölge Kalkınma idâresi Başkanlığı) ve yerel (örneğin İSKİ) bazda uzmanlık ilkesine göre çalışırlar.

Mahalli yerinden yönetim/yerel yönetimler ise Belirli bir yörede yaşayan yurttaşların yerel, ortak ve kamusal nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak için yerinden yönetim ilkesine göre kurulan kamu tüzel kişileridir.

Devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent, vb.) ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kurumlar³⁸ olarak

³⁵ 'Siyasi adem-i merkezîyet' olarak adlandırılan bu sistem, daha çok, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Bu sistemde eyalet, kanton ve benzeri adlarla anılan yönetim birimlerinin yerel mahiyette yasama ve yargı alanında kısmi yetkileri de bulunmaktadır. KAYA, s.34

³⁶ GÖRMEZ Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.50

³⁷ KAYA, s.35

³⁸ NADAROĞLU Halil, *Mahalli idâreler*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2001, s.1

yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak için yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, idarî, siyasi ve toplumsal bir kurum niteliğindedir.

Yerel yönetimlerin dayandığı ilkeler ise yerel özerklik³⁹, karar organlarının seçimle belirlenmesi⁴⁰, idarî özerklik⁴¹, malî özerklik⁴², katılımcılık⁴³, etkinlik⁴⁴ ve hizmette

³⁹ Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendilerini tanıyan sınırlar içinde kendi kararlarını kendilerinin alabilmesi ve uygulanması ilkesidir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eli ile, dışarıdan(devlet tarafından) bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk³⁹ kuruluş niteliği kazandırdığı, il özel idarelerinin ve il genel meclislerinin bu anlamda yerel özerkliğe sahip bulunmadığı belirtilmektedir (KAYA, s.39).

⁴⁰ Yerel yönetimler ile ilgili tanımların ortak noktalarından biri de, yerel halk tarafından karar organlarının seçimlerle belirlenmesi/karar organlarının seçim ile iş başına gelmiş olması, anayasa ve kanunlarla sınırlı olmak üzere kararlarının bir üst makamın onayına tabi olmaması gerekmektedir.

⁴¹ İdarî özerklik, yerel yönetimlerin yatırım ve hizmet kararlarını kendilerinin alabilmesi ve uygulaması yetkisinin yanı sıra, kendi idarî yapılarını da kendilerinin belirlemesi anlamına gelmekte, yerel yönetimlerin aldıkları kararların kesin olması sonucunu doğurmaktadır.

⁴² Mali özerklik, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olmasını gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynak yetersizliği içinde olup, merkezi idâreye muhtaç kalmamaları, gelirlerinin merkezi idâreye keyfi biçimde azaltılıp artırılabilmesinin söz konusu olmaması gerekmektedir.

⁴³ Yerel yönetimler, halkın, karar alma ve uygulama sürecine daha fazla katılımına imkan tanıyan, bu özelliği ile demokratik bilinç ve katılımcı davranış alışkanlıklarını geliştiren özelliklere sahiptir. Yerel yönetim kuruluşlarına demokratik nitelik kazandıran en önemli öge, bu kuruluşlara halk katılımının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır (UZUN Turgay-PARLAK Bekir- ÖZGÜR Hüseyin, AB'ye Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2002, s.83).

⁴⁴ Yerel hizmetlerde etkinliğin artırılması için, yerel yönetimlerin uygun alan ve nüfus ölçeğine, gerekli yetki ve kaynağa, bunların kullanımı için de uygun örgütlendirme modeline sahip olmaları gerekmektedir.

vatandaşa yakınlık⁴⁵(subsidiarity) olarak belirtilebilir.

Yerinden yönetim ilkeleri ve yerel yönetim uygulaması yukarıda belirtildiği biçimde olmasına rağmen **merkezi yönetime yasaklama** getirilmesi, Tasarının yerelleşme amacının gerçekleştirilmesine yöneliktir. Bu amacın gerçekleşmesine yönelik olarak;

* Yerel yönetim görev alanının kısıtlayıcı ve yerinden yönetime aykırı hüküm getirilemez⁴⁶,

* Yerel yönetime verilen görev alanında merkezi idâre ayrıca teşkilat kuramaz ve doğrudan harcama yapamaz⁴⁷,

* Kanunlarla verilmedikçe yeni görev üstlenemez⁴⁸, şeklindeki hükümler getirilmektedir.

Yine yerel yönetimlerin genel görevli olarak kabul edilmesi, yerelleşme amacını açıkça ortaya koymaktadır.

* merkezi yönetim görevleri dışında kalan tüm görev ve hizmetler⁴⁹,

* Açıkça bir merkezi kuruma verilmemiş her türlü mahalli-müşterek görev ve hizmetler⁵⁰ yerel yönetimlere görev olarak verilmiştir.

⁴⁵ Hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi, bir hizmetin prensip olarak vatandaşa en yakın idarî birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir (KOÇDEMİR Kadir, "Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler", Türk İdare Dergisi, Mart 2002, s.3). Hizmetin, vatandaşa yakınlığından hareketle en yakın idarî birim tarafından yerine getirilmesi hususunda takip edilecek standart yoktur. Çünkü hizmetin vatandaşa yakınlığı kadar, ölçek sorununun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Hizmetin özelliğine göre en yakın idâre bazen köy, belediye olabilirken, bazen bölgesel, bazen de merkezi idâre olabilmektedir. Örneğin, elektrik, iç güvenlik ve benzeri faaliyetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli gerçekleştirilebilmesi için bölgesel veya ülke ölçeğinde örgütlendirilmesi söz konusu olabilmektedir.

⁴⁶ Tasarı Madde 9/5.paragraf

⁴⁷ Tasarı Madde 9/2.fıkra

⁴⁸ Tasarı Madde 7(k)

⁴⁹ Tasarı Madde 8/1. fıkra

⁵⁰ Tasarı Madde 7/k

Tasarı ile; Sağlık, Sanayi ve Ticaret, Bayındırlık ve İskan, Tarım ve Köyleri Bakanlıklarının taşra teşkilatları il özel idarelerine, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü var olan personel ve araçları ile birlikte ilgili belediyeye, belediye sınırları dışındakiler il özel idarelerine devredilmektedir⁵¹.

Diğer bakanlıkların devir işlemleri en geç bir (1) yıl içinde, Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatlarının devir işlemleri için 5(beş) yıllık⁵² bir süre öngörülmekte, şimdilik devredilmeyen kadrolara ait atamaların merkez tarafından yapılmasına devam olunacağı belirtilmektedir.

Ayrıca Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, İstanbul'da İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına, diğer yerlerde il özel idaresine devredilmekte, belediyenin bu hizmetleri kendi sınırlarında değil, il sınırlarında yürütmesi öngörülmektedir.

Yine Tasarı ile, piyasada üretilen mal ve hizmetleri üreten kuruluşlar kapatılacak ve tasfiye edilecektir⁵³.

Bu uygulamanın ilkesi madde 5/1'de getirilmiştir. (Tasarı Madde5/1: Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.)

Bazı kurumlar listelere alınmış, yanlarına "özelleştirilecek" notu yerleştirilmiştir. Ancak, bu uygulama sürekli izlenecek ilkelere dendir. Dolayısıyla bu uygulama kamu hizmetlerini sürekli olarak daraltma, özel sektöre bırakma ve küresel liberalizasyona açma işlevi görecektir olması nedeniyle önem kazanmaktadır.

2. Şirket Gibi Devlet Oluşturma Amacı

⁵¹ Devredilecek kurumlar, Tasarı Geçici Madde 1 ve 2

⁵² Tasarının ilk şeklinde Milli Eğitim Bakanlığının taşra teşkilatının devri içinde 5 yıllık süre öngörülmüşken, son şeklinde çok doğru ve yerinde bir değişiklik ile Milli Eğitim Bakanlığının merkezi idare içinde görev yapması kabul edilmiştir.

⁵³ Tasfiye edilecek kurumlar, Tasarı Geçici Madde 6

Tasarının 1. maddesine göre⁵⁴ kamu hizmeti, ülkenin kalkınması ve yurttaşların toplumsal fırsat eşitliği ortamına kavuşması amacı taşımamaktadır. **Kamu yönetiminin temel işlevi**, rekabetçi piyasa şartlarını oluşturarak devletin düzenleyici fonksiyonunu güçlendirmek, piyasa sistemini düzenlemek ve güvence altına almak olarak belirlenmiştir. Kamu yönetiminin varlığı yurttaşlardan alınarak piyasa sistemi aktörlerine dayandırılmakta, 'sosyal devlet' yerine 'düzenleyici devlet' hedefi benimsenmektedir. Bunun anlamı ise 'şirket gibi bir devlet' oluşturulmasıdır.

Bilindiği gibi 1970'li yılların sonunda refah devleti anlayışı çökmüş, yerine liberal devlet anlayışı etkili olmaya başlamıştır. Bütçe açıkları borçlanmaya neden olmuş, borç stoku/borçlanma kamu yönetimini olumsuz olarak etkilemiş ve Devletin kamu hizmetini gereği gibi sunamaması sonucunu doğurmuştur.

Halbuki kamu hizmeti, "devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir"⁵⁵.

54 Tasarı ile güdülen amaçlar şöyle belirlenmiştir; **Kamu Yönetimi:** Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan etkin yapıda, kaliteli, süratli, etkili ve verimli, adil, biçimde kamu hizmeti sunma.

55 Kamu hizmeti çoğu kez idarenin, hatta devletin varlık sebebi olarak görülmüştür. idarenin faaliyetleri esas itibarıyla kamu hizmetlerini yürütmek ve işletmekten ibarettir. Bu anlamda, devletin varlık sebebi, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için lüzumlu ve faydalı olan teşebbüslere girişmek ve faaliyetleri yerine getirmektir. Böylece devlet, kamu hizmetleri teşkilatının bütünüdür. Önceleri idarenin sadece kamu hukuku usulleri ile gördüğü faaliyetler kamu hizmeti sayılmakta (GÜLAN, s.151) iken, günümüzde, kolluk faaliyeti de kamu hizmeti niteliğinde olup (ÖZAY, Devlet, s.47-48; ONAR, s.21), kamu hizmetleri sadece özel hukuka veya sadece kamu hukukuna tabi olmamakta, faaliyet konularının gereklerine göre değişik oranlarda kamu hukuku ve özel hukuktan oluşan karma bir hukuki rejim ile görülmektedir (DURAN, s.306). Aralarındaki oran ise kanun koyucu tarafından belirlenmektedir (YAYLA, s.71). Kamu hizmeti kavramı konusunda daha geniş bilgi için bakınız. AZRAK A. Ülkü, idare Hukuku (Çoğaltılmış Ders Notları), İstanbul 1972, s.5-6-9; BALTA Tahsin Bekir, idare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını 1968/1970, s.15-17; ÇIRAKMAN Birsen,

Bu sonuç da doğal olarak adaletsizlik ve yolsuzluk olarak kendini göstermiştir. Bu süreç kamunun görevini yerine getirme ve kamu hizmeti sunma yöntemlerinin değiştirilmesini gerektirmiş ve meşhur 24 Ocak 1980 kararları alınmıştır. 24 Ocak kararlarının esası, devlet örgütünün yenilenmesi anlamına gelen serbest piyasa kurallarına göre kamu yönetiminin örgütlenmesi ve devletin piyasa koşullarında faaliyet gösteren firmalar gibi örgütlenip hizmet yapması amacına yöneliktir.

Bu durum;

- * bürokrasinin ortadan kaldırılmasını,
- * vatandaşın bir müşteri olarak görülmesini ve,
- * kamu hizmeti anlayışının erozyona uğrayarak kamu yararı kavramının kapsam ve içeriğinin değişmesi anlamına gelmektedir.

Bürokratik örgütlerin mümkün olan en az hiyerarşik kademeye indirilmesi ile esnek istihdam- esnek örgütlenme biçimine dönüşmesi amaçlanmakta, bürokrasinin yapı ve işleyişi amaca göre değişerek yeni bir biçim alması istenmektedir.

Halbuki, milli/ulus devletin esası vatandaşlık anlayışına dayanmakta ve vatandaş, hatta herkese kamu hizmeti sunma

anlayışını zorunlu kılmakta iken, müşteri anlayışı, piyasadan ücreti karşılığında mal veya hizmet alanları kapsamakta, yapılan hizmetin ekonomik verimlilik/karlılık amacını hedeflemekte, bu da sosyal devletin sonunu getirmektedir.

Tepe yönetimi, istihdamda, uzman kişilerin işe alınmasında ve sonuç olarak firmaların geleceği hakkında karar vermektir. Bütün kararların amacı karın maksimum olmasını sağlamaya yöneliktir. Diğer bir ifadeyle patronun amacı olan karı elde etmektir.

Devlet yönetiminde ise kamu yararının sağlanması amaçtır. Böyle olunca tepe yöneticisi anlayışı ile devlet yönetimi anlayışı bağdaşmamaktadır. Yine kurumların kurulması ve görev verilmesi yasalarla olmakta, hiç kimse kaynağını Anayasadan almayan Devlet yetkisini kullanamamaktadır.

Devletin görevi istikrarı sağlamak, kamu hizmetini yürütmek, kamu yararını gerçekleştirmek, kamu düzenini korumaktır. Bu da bürokrasiyi zorunlu kılmaktadır. Yine devlet herkesi eğitme, herkesin sağlığını korumak gibi sosyal amaçları gerçekleştirmek zorundadır. Firmanın amacı ise kar etmektir⁵⁶. Bu anlamda firma karını maksimize etmeyi hedeflemektedir. Bunun için firma gerektiği kadar elemanı istihdam ederken, devlet işsizliği çözmek için tam istihdamı sağlamakla da yükümlüdür.

Bürokrasinin azaltılması, devletin geri-letilmesi sonucunu doğurmakta, piyasanın öne çıkması ve sivil alanların çoğaltılmasını sağlamaktadır. Sivil özgürlüklerin artması sonucunda, devletin kontrol alanları daralacaktır. Böylece kültürel haklar, alt kimlik

"Kamu Hizmeti", AİD, Cilt: 9, Sayı:4, Aralık 1976, s.84-86; DURAN Lütfi, idare Hukuku, İstanbul 1982, s.302-304; GİRİTLİ İsmet- AKGÜNER Tayfun, idare Hukuku Dersleri, İstanbul 1987, s.126-128; GÜLAN Aydın, "Kamu Hizmeti Kavramı", İHİD, Yıl:9, Sayı:1-3, 1988, s. 53-146-148; GÜNEŞ Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965, s.87-89; KIRATLI Metin, Kuruyucu İdarî Hizmetler, Ankara 1973, s.10-12; ONAR Sıddık Sami, Amme Hizmetleri ve Zamanımızdaki İnkişafı, 5.Üniversite Haftası, Van 1944, s.13-15; OSTEN Necmi, idare Hukuku Dersleri, Ankara 1968, s.26-29; ÖZAY İli Han, Devlet , İdarî Rejim ve Yargısal Korunma, İstanbul 1986, s.117, Dipnot 181; ÖZAY İli Han, İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, İstanbul 1996,s. 239-298; ÖZER Ahmet, "Anayasa ve Yönetim", TİD, Yıl:62, Sayı:388, Eylül 1990, s.30 SARICA Ragıp, idare Hukuku, (Çoğaltılmış Ders Notları), İstanbul 1970, s.15-17; SÜRGÜT Kenan, "Kamu Hizmetlerinde Modernleşme", AİD, Cilt:3, Sayı:4, 1970, s.3-6;TOPRAK Zerrin, "İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı", Türk idare Dergisi, Yıl:62, Sayı: 387, Haziran 1990 Ankara, s.157-162; YAYLA Yıldızhan, idare Hukuku, İstanbul 1985, s.9-13

56 İnsanların tek tek ihtiyaçları yanında birlikte yaşamaktan doğan, toplumsal düzeyde olan ihtiyaçları olduğu bilinen bir gerçektir. Bunlar kamusal ihtiyaçlar olup genele hitap etmektedir (KAVRUK Hikmet, "Türkiye'de Kamu Hizmetinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler", TİD, Yıl:65, Sayı:399, Haziran 1993, s.139). Güvenlik, adalet, sağlık, eğitim, haberleşme, ulaşım gibi ihtiyaçlar özelliği gereği geniş bir teşkilatlanma ve büyük bir yalırıma ihtiyaç göstermektedir. Bu ihtiyaçların karşılanmasında, kâr amaç olmayıp, toplumun genel menfaati esas alınmaktadır. Yönetime verilen görevlerin genel amacı toplumun yararındır. Bunun alanını ve çeşitlerini devletin yapısı ile siyasal, toplumsal ve ekonomik düzeni belirlemektedir (GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara 1997, s.160).

unsurları öne çıkacak, sivil örgütlenme gelişecek ve sivil toplum kuruluşlarının güç olarak etkili olması, devletin karşısına denge unsuru olarak öne çıkması sonucu doğacaktır. Tasarı ile amaçlanan budur.

merkezî devletin atanmışları olarak bürokrasi, ulus devletin temel direklerinden biridir. Ulus devletin amaçlarını/ideolojisini bürokrasi yaratır ve yaşatır. Törenler, semboller, nutuklar, ritüeller bürokrasinin görevidir. Tasarının hiyerarşik kademeler ve unvanları düzenleyen 28. maddesi ile mevcut yönetim yapımızda yer alan Müsteşar Yardımcılığı ve Genel Müdür Yardımcılıkları kaldırılmaktadır. Bunun nedeni özel sektör anlayışına uygun olarak tepe yönetimi oluşturmak amacıyla bürokrasinin gereksiz formalite ve kırtasiyecilik engelinden kurtulmak istenmesidir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, aşırı formalite ve kırtasiyeciliği önleme bakımından böyle bir yöntemin seçilmiş olmasının gerekli hatta yararlı olduğunun kabulü gerekmektedir. Ancak bu yapılırken firma yönetimi anlayışı ile hareket edilerek bu yolla Tasarının arka planında var olduğu anlaşılan ulus devlet yapısının korumasız bırakılmak istendiği kaygısı ortaya çıkmaktadır. Nitekim, bürokrasinin işleyişi ile karşı karşıya gelen vatandaşlardan hiç biri, bir işlemin imzalanmasının tamamlanması için Genel Müdür Yardımcısında ya da Müsteşar Yardımcısında tutularak gereksiz gecikmelere ve bekletilmeye meydan verildiğinden söz etmeyecektir.

Halbuki, kamu düzeninin istikrarı için bürokrasi zorunludur. Bürokrasinin asıl rolü yönlendirmedir. Bürokrasinin genişliği, devletin kontrol alanlarını genişletmekte, totaliter olmayan demokratik bir devlette, halkın ulusal amaçlara yönlendirilmesi bürokrasi tarafından yerine getirilmektedir. Aslında bürokratik devletin özgürlüklere tehdit oluşturması da bundan gelmektedir. Ancak hak ve özgürlükleri bürokrasi karşısında korumanın yolu, bürokrasinin tasfiyesinden değil onu kontrol ve denetim altına almaktan geçmektedir.

Bu noktada belirtmekte yarar vardır ki, Tasarının 46. maddesi ile siyasi memur/bürokratik memur ayrımının⁵⁷ yapılarak; Müsteşar, Genel Müdür ve Başkanla-

rın, Hükümetin görevi sona erdiğinde görevlerinin kendiliğinden sona ermiş sayılacağına ilişkin düzenleme gerçekten gerekli olmakla birlikte yararlı bir düzenleme olacaktır.

3. Denetimden Kaçış

Tasarı ile denetim sistemi iç denetim ve dış denetim şeklinde ayrılmak suretiyle Sayıştay'a⁵⁸ görev verilmektedir.

Tasarının 40. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen, 'iç denetim kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır' şeklindeki hüküm ile; denetim sisteminin değiştirilmesi ve mevcut teftiş kurullarında görev yapan denetim elemanlarının atanma biçimi olan üçlü kararname sisteminden vazgeçilerek, denetim elemanlarının üst yöneticinin tek başına takdiri ile atama ve görevden alma yetkisine bırakılması güvenceden yoksun kalmaları nedeniyle iç denetimin keyfiliğe dönüşmesi sonucuna yol açacaktır.

Mevcut denetim sisteminin eksik olduğu aksayan yönlerinin bulunduğu bilinmektedir.

⁵⁸ Anayasanın 6. maddesinde, 'hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz' hükmü, 160. maddesinde ise, 'Sayıştayın genel ve kalma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli' olduğu hükmü yer almış, Sayıştay'a verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama görevlerinin bizzat Sayıştay tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.

Tasarının 40. maddesinin 2. fıkrasında, 'merkezi idâreye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idâreleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idâre birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştayın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler kurulabilir' şeklinde Tasarının son hali düzeltilmiştir. Tasarının önceki şeklinde, idârenin dış denetimi görevinin Sayıştayın dışında 'veya Sayıştayca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılır' olarak yer verilen hüküm ile başka kurum ve kuruluşlara denetim yaptırılabilmesinin kabulü şeklinde kalsaydı yukarıda hükümleri belirtilen Anayasanın 6. ve 160. maddesine aykırılık oluşturacaktı.

⁵⁷ Daha geniş bilgi için bakınız. ÖZKAN, Demokratik Yönetime Geçiş, s.114-117

Denetim elemanları en üst amire (Bakan, Müsteşar, Genel Müdür) bağlı olarak görev yaptıklarından, raporları zaman zaman işleme konulmamakta veya usulsüzlüklerin bulunduğu birimde inceleme yaptırılmamaktadır. Bunun ülkemizde yaşanan yolsuzluklarda birçok örneğini görmek mümkündür. Örneğin; Bankalar Yeminli Murakıplarınca hazırlanan banka raporları zamanında işleme konulmadığından zarar katlanarak artmıştır.

Bununla birlikte, Kamu Bankalarında 23.04.1999 tarihinden sonra işlenen ve soruşturulması gereken büyük kredi yolsuzlukları bulunmasına rağmen halen inceleme başlatılmamış, bu bankalara ait 1998 ve sonrasına ait Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Raporları KİT Komisyonunda görüşülmemiştir. Bu suçların zamanaşımına uğramak üzere olduğu unutulmamalıdır.

Teftiş ve denetim kurullarının kaldırılması, inceleme ve soruşturmaların yönetici tarafından atanan muhakkikler eliyle yapılmasını gerektirecektir. Bu işe teftiş kurullarının kaldırılması için öne sürülen gerekçelerden kat kat daha fazla sakıncalar taşımaktadır. Müfettiş güvencesine sahip olmayan, inceleme ve soruşturma yapabilmek için gerekli nitelikleri bulunmayan ve yönetici tarafından subjektif olarak sadece bir olaya mahsus olarak görevlendirilen muhakkiklerden tarafsız ve sorunu çözücü rapor beklemek mümkün olmayacaktır.

Tasarının 40. maddesiyle iç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Ancak iç denetim elemanlarının kimler olduğu ve hangi niteliklere sahip olacağı belirtilmemekte, bunların görevlendirme usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeye yer verilmemektedir.

Bu Tasarıya paralel olarak hazırlanan ancak daha önce yasalaşan 5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 65. maddesinde**, İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen alanda 8 yıl çalışmış olanların iç denetçi olarak atanabileceği öngörülmektedir. Bu durumda denetim ve teftiş konusunda hiçbir bilgi ve tecrübesi olmayan kişiler tamamen siyasi saiklerle iç denetçi olarak atanabilecektir. Bu işe denetimin siyasallaşması sonucunu doğuracaktır.

Ancak unutulmamalıdır ki iç denetçilik müessesesi yakın geçmişte Kamu Bankalarında denenmiş, "bu kadar müfettişe gerek yok" denilerek teftiş kurulları küçültülmüş, bunların görevleri, İç Kontrol Daire Başkanlığı emrinde çalışan ve kurumda daha önce memur, güvenlik görevlisi, haberleşme memuru olarak görev yaparken, mülakat sınavıyla iç kontrol elemanı unvanı alan kişilere yaptırılmıştır.

Sonuçta, anılan bankalarda daha önce siyasetçi-işadamlı-bürokrat işbirliği ile kullandırılan kredilerden oluşan usulsüzlükler mevcut iken, bu kez banka personelinin münferit olarak yaptığı trilyonları geçen usulsüzlükler ortaya çıkmıştır. Araştırma, inceleme ve soruşturma konusunda uzmanlaşmış olan Müfettişlerin ihtiyaç fazlası olarak diğer kurumlara gönderilmek suretiyle devre dışı bırakılması, daha önce verilmiş olan usulsüz kredilerin ortaya çıkarılmasını ve takibini de önlemiştir.

Bankalarda ortaya çıkan denetim ihtiyacı nedeniyle teftiş kurullarını daha fonksiyonel hale getirmek ve güçlendirmek yoluna gidilmiş ve bu amaçla yeni müfettiş alımı için sınavlar açılmış olduğu unutulmamalıdır.

Yine dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı düzenlenmiştir. Ancak Sayıştay'ın mevcut durumda denetimi kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının ancak %13'ünün denetleyebileceği dikkate alındığında, önemli oranda görev ve fonksiyon yüklenen Sayıştay'ın beklentilere ne ölçüde cevap verebileceği düşündürücüdür.

Tasarının bu haliyle beklentilere cevap vermekten çok kargaşaya, kaosa ve denetimde yetersizliğe ve sonuçta denetimden kaçışa neden olacağı açıktır. Ayrıca (ombudsman) /halk denetçisini düzenleyen Tasarının 42. maddesinde düzenlenen halk denetçiliği/ombudsman⁵⁹, sembolik olmanın

⁵⁹ Halk denetçisinin görevden alınması koşullarını düzenleyen Tasarının 42. maddesinin 5. fıkrasındaki 'halk denetçisi, görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, eylem ve işlemleri ile kendisine olan güvenin sarsılması sebepleriyle il genel meclisinin üçte iki çoğunluğun kararı ile görevinden alınabilir' hükmü, halk denetçiliğinin hiçbir anlam ve önemi olmayacak şekilde sonuç doğuracak iken Tasarının son

ötesinde bir anlam taşımayacak ve bu anlamda etkili olamayacaktır.

B. YERELLEŞME İLE ORTAYA ÇIKACAK SONUÇLAR

1. Yeni iktidar sahipleri kategorisi oluşacaktır

Ülkemizdeki belli siyasi ve entelektüel kadrolar (bir takım ikinci cumhuriyetçiler, liberaller, yurtdışı kuruluşlar özellikle AB lobicileri ile etnik ve dinsel radikaller /mikro milliyetçiler), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını yerel demokrasiyi geliştirmek, karar merkezlerini yurttaşa yakınlaştırmak yolunda övülecek bir siyasi/idarî reform olarak görmekte ve şu üç özlemi ileri sürmektedirler:

- * Siyasi/idarî planda devletin rolünü etkisileştirme,
- * Katılımcı demokrasiye doğru bir adım daha atma,
- * Karar merkezlerini yurttaşa yakınlaştırma.

Bu anlamda, yerel yönetimler reformuna ilişkin anlayışın ana çizgileri ise şunlardır:

- * Yerel yönetimler üzerindeki her türlü vesayetin kaldırılması, yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki hiyerarşik idarî denetim, teknik vesayet gibi,
- * Her birimin kendi icra organına sahip olması ve vali veya kaymakamın sadece devletin temsilcisi olması,
- * Devlet tarafından ya da devletle yerel yönetimlerin birlikte kullandıkları yetkilerin, yerel yönetimlere terk edilmesi,
- * Öte yandan benzer bir kamusal faaliyetin farklı kademelere göre ayrı yönetimler arasında paylaştırılması, örneğin karayollarında otoyolların ve ulusal yolların merkezî yönetime, il yollarının il yönetimine, belediye yollarının belediye yönetimine bırakılması,
- * Merkezî yönetimin kullandığı bina, araç, gereç, personelin ayrılarak, yerel yönetimlere devri.

haliyle bu hüküm düzeltilmiş ve halk denetçisinin görevden alınmasının yöntemi valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile yapılması benimsenmekle, bu konudaki sakınca giderilmiştir.

Bu anlayış ile en köklü yetkiler yerel yönetimlere devredilmektedir. Ancak bu yetki ve görev devrinin beklenmeyen sonuçları ortaya çıkacaktır. Böylece Devlet yerel düzeyde sarsılacak, yeni bir iktidar sahipleri kategorisi oluşacaktır.

Bu yöneticiler için kentler sanki ulusal hatta uluslar arası bir yarışa girmiş gibi olacaktır. Beldenin imajını geliştirme çabaları, gösterişli yatırım girişimleri, yeni ve ihtişamlı hizmet binaları, yüksek düzeyde vasıflı personel istihdamının yollarını arama çabaları gibi.

Yerel yönetimlerin yeni patronlarının bir diğer ilgi alanı da dış ilişkiler olacaktır. O zamana kadar sadece devletin tekelinde olan dış ilişkiler alanında da, yerel yöneticiler faaliyette bulunmaya başlayacaklardır. Ulusal sınırları aşacak ölçüde belki de ulusal çıkarlara aykırı bile olabilecek aşırı iş birliklerine girişebilecektir.

Ayrıca seçilmiş birinin karar alma anlayışı, atanmış kamu görevlisininkinden farklı olacaktır. Genel çıkar/kamu yararı anlayışları farklılaşacak, kamu hizmeti kavramı bile yavaş yavaş 'sizin için yatırım yapıyorum' türünden bir mesaj içinde eriyecektir.

Bu durumun en önemli sonuçlarından biri çevre konusunda ortaya çıkacaktır. Yerelleşmenin birçok yönden çevre üzerinde vahim sonuçlar doğuracağı açıktır. Gayrimenkul sahiplerinin baskısı altında, istihdamı geliştirme çabasında, vergi gelirlerini artırma endişesi içinde birçok belediye başkanı çevreden fedakarlık etmeye hazır olacaktır. Genel olarak yerel yöneticiler, genel ya da ulusal çıkarları, yerel çıkarların üstünde tutamayacaklarıdır. Zaten böyle bir amaç için de göreve getirilmiş değildirlir.

Belediyelere bu denli yetki devredilmesi, mevcut belediyelerin ayrıcalıklı şirketlere kimi zaman fön hizmetlerini hatta vergi toplamayı ihale etmeleri, gösterişli yatırımlar, cadde refüjlerine iki adımda bir ilçe belediyesinin amblemlerini yerleştirme, hemşerilik ilişkilerine göre atanan başkan yardımcılar ve özellikle belediye hizmetlerinde istihdam edilenlerin seçiminde liyakatten başka unsurların/ hatta belki öncelikle aranması, çıkar ilişkileri çerçevesinde çevrenin ihmal edilmesi, düzensiz yerleşmenin sürekli primlendirilmesi, kültür faaliyeti adı altında içeriği hayli tartışmalı, şeffali, kayısı, kiraz, karpuz, patlıcan festivalleri düzenlenmesi, birtakım yabancı yerel yönetimlerden kulla-

nılmış malzeme yardımları alma gibi pek çok alanda önceliklerin tespitindeki yanlışlıklar ve bir de mevzi imar planı değişiklikleriyle akıl almaz boyutlarda rantlar yaratılması gibi fazla bir özerkliğe sahip olmayan mevcut yerel yönetimlerimizde bile görülen olağan durumlar iken, bunlara bir de belli bir siyasi partinin üyesi olarak yerel yönetim görevlerine seçildikten sonra o siyasi partilerden "bağımsızlaşan" hatta bir sonraki seçimler öncesinde parti değiştiren, ya da parti kuran yerel yöneticiler eklenirse **feodalizme geçiş** eğiliminin başka yerlerde de ortaya çıkabileceğini görmek, keramet sahibi olmayı gerektirmemektedir.

'Bu gibi olaylar yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gereğini ortadan kaldırmaz. Ancak meseleye soyut kavramlarla değil, fonksiyonel açıdan, kamu hizmetinin etkinliği ve verimliliği açısından imar planlarının, eğitim planlarının, merkezdeki bürokratların yapacağı planlardan daha kötü olacağını söylemek mümkün değildir' demek, bir tür popülist söylemlerden başka bir şey değildir. Bu anlamda, merkezî yönetim bürokrasisini küçümsemek için hiçbir neden yoktur ve seçilmişlerle atanmışların karar alma anlayışlarının farklılığını kabul etmek bunlardan birini ötekine tercih etmek için yeterli bir neden değildir.

2. Başkanlık sisteminin kurulmasına yol açacaktır

Yerelleşme bir yandan Ankara'dan taşraya önemli yetkilerin devrine yol açarken diğer yandan da **Başkanlık Sisteminin** kurulmasına yol açacaktır. Çünkü desantralizasyon uygulaması yerel yürütme görevini her yerel yönetim kademesinde doğrudan ve tek başına başkana bırakmaktadır. Başkan, seçilmiş başkan yardımcılara devredeceği yetkilerin genişliğini tayinde bütünüyle serbest olacaktır. Onlara hiçbir imza yetkisi devretmeyip, doğrudan kendisinin tayin ettiği ve sadece kendisine karşı sorumlu üst bürokratik kademeye, örneğin şube müdürlerine veya özellikle genel sekretere belli yetkilerini devretmesi mümkündür. Başkan ise hiçbir seçilmiş organa karşı sorumlu olmayacaktır.

Başkanlık sisteminin yararları ve sakıncalarının tartışılması ayrı bir konu olmakla birlikte, öngörüldüğü biçimde yerel yönetimlere (il, belediye, köy) bu denli önemli yetki ve kaynak aktarımı sonucunda illerin başında bulunan atanmış kişiler olarak Valilerin, kullandığı yetkilerin ve yaptığı görevlerin

önemi nedeniyle tartışmanın eksenine oturması kaçınılmaz olacaktır. Bu kadar geniş yetkileri ve etkili görevleri atanmış bir kişi olarak valinin yönetmesinin demokratik olmayacağı tartışması yapılacak, önümüzdeki dönemde bunun seçilmiş kişiler tarafından yerine getirilmesinin daha demokratik olacağı ileri sürülecektir.

3. Valilerin seçimle iş başına getirilmesi gerekecektir

Ve sonraki adım olarak valilerin seçimle iş başına getirilmesi gerekliliği yüksek perdeden seslendirilerek yoğun bir kamu oyu baskısı oluşturulacak ve bu reforma rağmen beklenen iyileşmenin gerçekleşmemesinin nedeninin, bu tür görev ve yetkilerin tümünün seçilmiş kişilere bırakılmamış olması öne sürülerek bu süreç ülkemizin gündemi haline gelecektir.

Bir yandan da, yerel yönetimlere aktarılan bunca görev ve yetkinin kullanılması, bu yönetimlerin bağlı olduğu İçişleri Bakanlığını Parlamenter sistemde öngörülmeven ölçüde neredeyse Başbakana eş olacak kadar önemli ve etkili yapacak, Valiler üzerindeki yetkisi nedeniyle **İçişleri Bakanının adeta bir SÜPER BAKAN** olarak öne çıkmasına yol açacaktır. Bu sonuç ta Valilerin seçimle belirlenmesi gerekliliğini haklı gösterecek bir neden olarak ileri sürülecektir.

Bunun alt yapısı başka bir biçimde de olsa yasalaşmış bulunmaktadır. Nitekim, 24 Aralık 2003 günlü resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren **Kamu malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun** merkez dışı birimlere ödenek göndermeyi düzenleyen 22. maddesinde, 'merkezî yönetim kapsamındaki kamu idârelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir' hükmünün kamu idârelerinin merkez dışı birimlere ödenek göndermesinde Maliye Bakanının yetkili kılınmış olması nedeniyle Maliye Bakanı **SÜPER BAKAN** haline gelmiştir.

4. Eyalet sistemine geçişin önü açılabaktır

Valilerin seçimle belirlenmesinin doğal sonucu ise ülkemizin **EYALET SİSTEMİNE** geçişinin tescilli olacaktır. Nitekim Türkiye, AB Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tanımlanması öngörülen bölgeleri 3 düzeyli olarak, 22 Eylül 2002 tarihli resmî Gazete'de ya-

yımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

Buna göre, Düzey 2, ülke genelinde toplam 26 bölge yaratılması anlamına gelmektedir. Bölge Kalkınma Ajansı adı verilen örgütlenme, bu 26 bölge için kurulmaktadır. Anılan Bakanlar Kurulu kararına göre, Türkiye'de iller –il özel idareleri I. Düzey olarak tanımlanmıştır. Düzey 1 ise, ülke toprakları 12 birime bölünerek yaratılmıştır. İstanbul ili bu 12 birimden biri olarak tanımlanmıştır.

Ajansların kurulmasına ilişkin yasa taslağı hazırlık çalışmaları başlamış bulunmaktadır.

İstatistiksel bölge, Avrupa Birliği'nin NUTS kısaltmasıyla bilinen "nomenclature of statistical territorial units" uygulamasıdır. AB, beş kademeli istatistik bölgesi uygulamaktadır. AB toprağı I. Düzeyde 78, II. Düzeyde 210, III. Düzeyde 1093 bölgeye ayrılmıştır. IV. ve V. Düzeyler yerel bölünmeyi anlatmakta olup, en küçük yerel düzey olan V. Düzeyde 98.433 topluluk oluşturulmuştur.

Ancak bilinmelidir ki, Türkiye Cumhuriyeti'nin doğal sınırları eyalet sistemi ile yönetilecek kadar büyük değildir. **Eyalet sistemi**; etnik ırkçı hareketlerin, siyasallaşması ve arkalarına aldıkları uluslar arası destekle mevcut sistem içinde bile bir çok riskli duruma meydan vermesi karşısında, **Türkiye'nin parçalanmasına ve Anadolu Federale Devletlerine dönüşmesine yol açacak tehlikeli bir süreç olacaktır.**

Bu noktada Sevr Planının hatırlanması hayati öneme sahip bulunmaktadır.

Bilindiği gibi **Sevr Planı**, bir yandan Birinci Dünya Savaşında yenen devletlerin yenilen devletlere kıyarasına tatbik ettikleri ağır şartları taşımakta, diğer yandan da, Osmanlı İmparatorluğunu paylaşmak isteyen devletlerin bu İmparatorluğu parçalayış ve yok edişleridir. Anlaşma 430'un üstünde maddeden ibaret olup, tarafları arasında kendi topraklarımızda kurulan Ermenistan devleti de bulunmaktadır.

Emperyalist devletler, Osmanlı İmparatorluğunun 19. yüzyılda hasta adam haline gelmesinden sonra ortaya çıkan otorite boşluğu alanını **Şark Meselesi** olarak adlandırmışlardır. Her büyük ülkenin kendi çıkarları doğrultusunda bir **Şark Meselesi** çözümü gündeme gelmiş ve Osmanlı İmparatorluğunu parçalayarak kendi amaçları

doğrultusunda farklı çözümler geliştirmişlerdir. Büyük devletler tıpkı akbabalar gibi Osmanlı'nın kalıntısını parçalamak ve yutmak istemişler ve Sevr Antlaşması adı altında paylaşım planı galip devletlerin çıkarları doğrultusunda gündeme gelmiştir.

Bu antlaşmaya göre; İngiltere, Fransa, İtalya ve Yunanistan'a egemenlik alanları bırakılıyor, Doğu Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğuda ise iki ayrı etnik devlet kurulması düşünülüyordu. İstanbul tıpkı Vatikan gibi kutsal bir Hristiyanlık merkezi haline getirilerek, ülke üzerindeki egemenliğine son veriliyordu. Orta Anadolu'da ise Türklere Ankara çevresinde bir mini yurt bırakılıyordu. Böylece Türklerin Akdeniz ve Avrupa ile bağlantıları kesiliyor ve dış dünyaya kapalı bir küçük yurda hapsediliyorlardı. Orta Anadolu'nun bozkırlarında gen kalmış bir köylü devleti olarak Türkler yaşamaya mahkum ediliyorlardı. Böylesine güçsüz bir devlet bağımsız olamayacağından, yeni bir sömürge kuruluyordu.

Yunanlıların (Megalo İdea) Büyük Yunanistan amacı, Batı Anadolu'yu ve İstanbul'u içine alan yeni bir devlet yapılanmasına gitmeyi hedefliyordu. Aynı şekilde Ermeniler de Van'ın başkent olacağı ve tüm Doğu Anadolu'yu içine alacak bir büyük Ermenistan oluşturmayı ana amaç edinmişlerdi. Ege denizini Yunan gölü haline getirecek bir Konstantinopolis Devletinin, Adana ve Mersin kıyılarında Akdeniz'e açılan bir limanı olacaktı. Büyük Ermenistan devletinin batıda da destekçileri vardı. İngiltere Yunanlıları desteklerken, Fransızlar da Ermenilere sahip çıkıyorlardı.

İnsanlığa devlet kavramını ve devlet yapısını hediye etmiş ilk millet olarak, tarihinin hiçbir döneminde devletsiz kalmamış, bağımsızlığı ve özgürlüğü için seve seve canını vermeyi şeref saymış olan bu yüce millet; sömürgeleşmiş bir köylü devletine razı olmamış ve milli şahlanış ile bu antlaşmayı yırtarak tarihin çöplüğüne atmıştır.

Sevr, canavarlaşan emperyalist batının, özde ve kısa vadede Türkiye'ye; genelde ve uzun vadede ise tüm Ortadoğu ve Asya coğrafyasına karşı yönlendirdiği saldırgan iştahın, ilk büyük lokmasını kapıp ağzına götürüşü anını donduran bir resimdir. Ve bu resim bazı çevrelerce hala canlı tutulmaya çalışılmakta ve yeniden aynı sürecin yaşanması hayali kurulmaktadır.

Öyle görünmektedir ki, bizim bu coğrafyada yaşadığımız sürece de bu çaba ve hayal bilmeyecektir.

Eğitim, uluslaşmayı sağlama ve ulus devlet oluşturma tek aracı ve yöntemidir. Nitekim, 3 Mart 1340 /1928 tarihli Tevhidi Tedrisat Kanunu Anayasal koruma altına alınmıştır. Yine aşı, anaçocuk sağlığı gibi önleyici sağlık hizmetini, parçalanmış idarelerin yapması mümkün değildir. Halbuki, devlet bütün vatandaşların sağlıklı ve eğitilmiş olmasından sorumludur. Devletin varlık nedenlerinden biri budur ve geleceği buna bağlıdır.

Türk eğitim sisteminin iyi işlemediği ve milli devletin amaçları bakımından istenilen sonucu kesinlikle sağlayamadığı tüm toplum kesimlerince kabul edilmektedir. Bu anlamıyla eğitimin mevcutta yetersiz olduğu konusunda kuşku bulunmamaktadır. Ancak bu haliyle eğitim sistemimiz standart bir kültürün oluşmasını sağlayabilme olanağına sahiptir ve ortak değerler, motifler ve ortak amaçların gerçekleştirilmesine katkı vermede devam edebilir.

Bu noktada belirtmelidir ki vatandaşlık, modernliğin belirleyici özelliği olan demokratik pratiğin merkezînde yer almaktadır. İnsanların; farklılıklarının ve maddî koşullarının ötesinde, onurluluk açısından eşit oldukları ve gerek hukuksal, gerek siyasal anlamda eşit muamele görmek durumunda oldukları fikrine dayanmaktadır. Bu yolla ulus devlet; kabile, yerel ve feodal bağlılıkların yerine ulusal sadakati koymuş, yerel ilgi ve bağları aşan bir mensubiyet bilincini nüfusa vermiştir. Ancak vatandaşlık anlayışı, insanımızda ülke ve ulusa aidiyet bağı ile bağlı olma bilincinin tam olarak oluşturulamamış olması nedeniyle bir çok yönden erozyona uğramıştır.

Vatandaşlık anlayışının ve devlet ile vatandaş arasındaki mevcut sadakat krizinin derinliği zaten ülke ve ulus olarak çözmek zorunda olduğumuz en önemli sorunlardan biri iken, toplumumuzdaki aşiret, mezhep, tarikat, cemaat, hemşehri, aynı okullu olmak, aynı meslekten olmak, aynı etnik kökene sahip bulunmak gibi belirgin alt kimlik⁶⁰ unsurlarının; Tasarı ile getirilmek iste-

nen yerelleşme uygulaması sonucunda, yerel yöneticilerin ulusal birlik ve bütünlüğün ya da kamusal çıkar için değil kendi kültürel/siyasî amaçları için tavır ve tutum içine girecekleri açıktır.

Nitekim, Tasarının 8. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, 'mahallî idâreler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idârenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür' şeklinde bir düzenleme getirilmektedir.

Mahallî idârelerin kendi stratejileri, amaç ve hedeflerinin, idârenin bütünlüğü/kalkınma planı ilke ve hedefi ile nasıl uyum içinde yürütecekleri, bunun mümkün olup olmayacağı belirsizdir. Uygulamada muhtemelen kendi strateji ve amaçları doğrultusunda hizmet götürme ile sonuçlanacak olan bu durum ciddi bir sakınca oluşturacaktır.

sosyolojik adı millet ve siyasi organizasyonu da devlettir. Türkiye Cumhuriyetli Devleti ile bireyler arasındaki bağın esası vatandaşlıktır. Vatandaşlık, millet olmanın ön koşulu ve temel dayanağıdır. Bu anlamda millet/ulus anlayışı, üniter devlet olmanın vazgeçilmez şartıdır. Ulus Devlet-Üniter Devlet olarak bu iki kurum, biri olmazsa diğerinin var olamayacağı ve yaşayamayacağı iki temel değerdir. Devletin unsurları bakımından milli devlet; fiziki (ülke), beşeri (halk), siyasi ve hukuki (egemenlik ve bağımsızlık) unsurları ile milli olan devlettir. Milli ülke, bir milletin ve onun siyasal ifadesi olan devletin, üzerinde hak sahibi olduğu yani egemenliğini icra ettiği toprak parçasıdır, başka bir deyişle vatanıdır. Bir milletin vatanı bölünmez bir bütün teşkil eder. Bu bütünlük bozulduğunda, devletin milli vasfından da söz edilemez. Beşeri unsurun milli olması, devletin sosyolojik temelini bir milletin oluşturması demektir. 1924 Anayasasında da belirtildiği gibi, bir milli devlet içerisinde farklı ırklardan ve farklı dinlerden insanlar da mevcut olabilir. Bunlar, milli devletin kanun önünde eşit haklara sahip yurttaşlarıdır ve o devletin resmi yurttaşlık ismini taşırlar. Mesela Türkiye Cumhuriyeti Devletinin yurttaşı olan Arnavut (ya da Arap, Ermeni, Rum, Kürt, Çerkez, Gürcü) asıllı bir kimse, Türk yurttaşı olarak adlandırılır, yani yurttaşlık ismi Türk'tür. Yine Anayasanın 66. maddesine göre gayrimüslim azınlıklar da (Rum, Ermeni ve Yahudi), Türkiye Cumhuriyeti'ne vatandaşlık bağı ile bağlı olmak Türk olmanın ölçütü olarak kabul edilmiş bulunduğundan, vatanı olma koşulu ile Türk'türler.

⁶⁰ Milli devlet, millet temeline dayanan devlettir. Yani milli devletin beşeri unsurunu millet oluşturur, etnik ya da dinî cemaat veya sınıf oluşturmaz. Milli devleti oluşturan yurttaşların

Eğitimin yerelleşmesi⁶¹ durumunda ise sosyolojik grup dayanışması yolu ile gurup amaçları öne çıkacak, hemşerilik bilinci yoğunlaşacak ve ulus/millet olma projesi bitmekle kalmayacak, ülkenin de parçalanmasına giden yol açılacaktır. Pontusçuluk, Kürtçülük, Gürcücülük, Çerkezlik, Lazcılık vb. anlatılıp, öğretilecek, oluşturulacak alt kimlik bilinci ile **tarikat ve aşiret yapıları** güç kazanacak böylece öncelikler değişecek ve gurup psikolojisi alt kimlik unsurlarını öne çıkararak ulusal amaçlar bir tarafa bırakılacak, **siyasal anlamda milleti parçalamaya yönelik güçlere ortam hazırlanarak** yerel kimlikler bütünden ayrışacaktır. Sonuçta, sosyolojik olarak millet parçalanacak ve 81 ilde ayrı eğitim algılanması/zihniyetinin ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır.

Tasarının kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini düzenleyen **5. maddesinin (d) bendinde**, 'Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz' şeklinde ancak anayasalarda yer alabilecek temel bir kural koyulmaktadır.

Bu kural, Avrupa Birliği uyum yasaları ve **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara** ilişkin uluslararası sözleşmenin uygun bulunduğuna ilişkin 4.6.2003 gün ve 4867 sayılı Kanun ve **Medeni ve Siyasal Haklara** ilişkin uluslararası sözleşmenin uygun bulunduğuna ilişkin 4.6.2003 gün ve 4868 sayılı Kanunun **(İKİZ YASALAR)** kabulünden sonra daha da bir anlam ve önem kazanmaktadır. Çünkü bir insan hakkı olarak kültürel haklar kapsamında, bu anlatım-öğretim büyük ölçüde hedef belirleyecek ve bölünme/parçalanma sonucu kaçınılmaz olacaktır.

Yine personelin merkezî sınavla da olsa istihdamının yerel yönetimler tarafından seçilecek olması bir çok nedenle yöresel ve yerel kişilerin istihdamını getirecek, nakil ve atama(tayin) kalkacaktır. Böylece yerelin öne çıkması/yerel çıkarları öne çıkararak, ulusal çıkarları baltalayacaktır.

Bu noktada belirtilmesi gerekir ki, **ülkemiz açısından modern anlamda ulus ve**

devlet olma süreci henüz tam olarak gerçekleştirilememişken, etnik gurupları azınlık olarak anlamak ve bu anlamıyla kabul etmek ve mevcut anlayış ile yerelleşmeyi gerçekleştirmek, ulusal çıkarlarımızı ve bütünlüğümüzü tehlikeye düşürebilecektir.

Burada belirtilen tehdit ve tehlike uyarısı sadece korkuya dayalı endişe ve paranoya olarak algılanmamalıdır. Çünkü Türkiye'de ki 70 milyonun bütünüyle siyasal sistemle aynı amaçları gütmeyeceği, Devletin geleceği, ülkenin birlik ve bütünlüğü hakkında herkesin aynı amacı, sadakatli ve duyarlılığı göstermediği bilinmektedir.

Unutulmamalıdır ki, hiçbir ülke 30 bin yurttaşını bölünme tehdidi nedeniyle kaybetmemiştir. Yine hiçbir ülke 100 milyar dolar kaynağı bölünmeye karşı mücadelede harcamadığı gibi Türkiye gibi çevresinde tehdit olan komşulara sahip değildir. Sık sık örneği verilen Fransa'da ki Korsika'da, ya da İspanyadaki Katalanya'da, 10.000 kişi silahlı olarak beklememektedir.

5. Yerel yönetim birimleri arasında yeni bağımlılık ilişkileri ortaya çıkacaktır

Yine yerelleşme ile, kişisel bağımlılık ilişkileri yerel yönetim birimleri arasında kurulan bağımlılık ilişkileri ile paralel olarak doğup gelişecektir. Şöyle ki, yerel yönetimlerin, sahip oldukları teknik ve malî kaynaklar yönünden kategorilere ayrılmaları kaçınılmaz olacak ve merkezî yönetimin vesayetinden kurtulan güçlü yerel yönetimler, daha üstü örtülü ama en az o kadar etkin, yeni vesayet ilişkileri kurmakta kullanacaklardır.

Bu durum özellikle küçük belediyeleri etkileri altına alan il yönetimlerinde görülecektir. Büyük yetkilere kavuşan küçük yerel yönetimler; teknik ve malî yetersizlikleri nedeniyle bu yetkileri kullanamayacak, kendilerine hizmet sunacak kuruluşların yardımına muhtaç hale gelecekleridir.

İşte bu noktada birçok il yönetimi, belediyelere yol, şehircilik, yenileştirme konularında ya doğrudan kendi servislerinin ya da kendilerine yukarıda sözü edilen vesayet ilişkileriyle bağlı özel statüdeki teknik şirketlerin yardımını talep edecektir. İstenen yardım verilmesinin, işin bu şirketlere verilmesi koşuluna bağlanacağı şimdiden görülmektedir.

⁶¹ Tasarının ilk şeklinde eğitimin de yerelleştirilmesi önerilmiş, ancak çok isabetli ve doğru bir tercihle Tasarının son şeklinde bundan vazgeçilmiştir.

Böylece bir üst yerel yönetim kademesi o belediyelerde daha ileride alınacak kararları da belirleyecek kararların alınmasında etkili hale gelmiş olacaktır. Diğer bir ifadeyle, idarî vesayetin dışında bir bölge ve il yönetiminin yardımlar yoluyla yapılan yatırımların yardımı sağlayanın tercihlerine göre şekilleneceği açıktır. Veya yardım alınması söz konusu değilse yatırımların malî gücü fazla olan yerel yönetim birimlerinin lehine yönlendirilmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu tür tercihlerin ise her zaman genel çıkar/kamu yararı ile uyuşması mümkün değildir. Bir başka vesayet ilişkisi de bölge planlaması sırasında ortaya çıkacaktır. Böylece Türkiye coğrafyası devletin yerine geçen mahalli yönetim birimi tarafından şekillendirilecektir.

* Yerel yönetimler genel yetkili olunca izin makamı da kendisi olacağından, yerel yönetimler merkezden bağımsızlaştığı ölçüde Devleti de aşan uluslar arası alana girebilecek ve ulusal politikaların tersine yabancı kurum ve kuruluşlarla ilişki kurmaya yönelebilecektir.

* Yeni yetki alanları talep edilecek ve ülkedeki alt kimlik unsurlarının talepleri doğrultusunda insan hak ve özgürlüklerinin gereği imiş gibi belli kültürel araştırma enstitüsü adı altında etnik ırkçı hareketlerin gelişmesine ve sonuçta farklı taleplerle Devletin karşısına çıkılmasının yolu açılacaktır.

* Kanunlarla verilmeyen bir takım yetkilerin kullanılması yolu ile de yerel anlamda örneğin bölge tarihi araştırma enstitüsü adı altında ulusal ve üniter devletin temelinde dinamit koyulabilecektir.

6. Gelişmemiş bölgelerin, kalkınması imkansız hale gelecektir

Yerelleşme, teknik ve parasal imkanları geniş olan yerel yönetimlerle bu tür imkanı bulunmayan yerel yönetimler arasında bir ayırım yaratacaktır.

İmkan sahibi yerel yönetimler özellikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük iller sorumluluklarının da ötesine gidebilirken, güçsüz olan yerel yönetimler Hakkari, Ardahan, Şırnak gibi asgari hizmetler için bile dış yardıma ihtiyaç duyacak, böylece yeni bağımlılık ilişkileri ortaya çıkacaktır.

Yine sağlık ve bayındırlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi, geri kalmış bölgeler aleyhine sonuç doğuracaktır. Bu-

nun nedeni ise kalifiye iş gücünün büyük kentleri ve bol paralı yerleri seçmesi sonucu doğacak, para vermeyen illere, kalitesiz personel yüksek paralarla gidecektir. Uzun vadede geri kalmış bölgelerin kalkınması imkansız hale gelecek ve bölgeler arası kalkınmışlık problemi, bölgesel düzeyde çatışmaya varacak sakıncalara yol açacaktır.

7. Yerel seçilmişler siyasi partiler içinde derebeylikler oluşturacaktır

Yerelleşme ile ortaya çıkacak bir başka sonuç ta, yerel seçilmişlerin siyasi partiler içinde derebeylikler oluşturmaları olacaktır. Artık ulusal yaşamda, parlamenterlik görevine kıyasla daha büyük bir önem kazanan bu önemli yerel görevlerin başında bulunmak, bu kişilere , görev ve yetkilerinden başka siyasi tutum ve tavırlarını da özerkleştirme olanağı verecektir. Kullandıkları yeni yetkiler ve yönettikleri birimlerin hacimli bütçeleri sayesinde kendi imajlarını yüceltecek ya da partilerine gerçekte ihtiyaç duymayacak ölçüde bir seçim kampanyasını yürütecek birtakım harcamalar yapabilme imkanına kavuşacaklardır.

Bunun doğal sonucu olarak önceden bir seçilmiş kişinin, bağlı olduğu partinin ulusal organlarının desteğini almaksızın bir seçim katılamazken, yeni yöneticiler ise kendi düzeylerinde bu imkanlara sahip olmaktan başka partilerine bile bu açıdan yardım eder hale gelecektir.

Yine unutulmamalıdır ki, böylesine güçlü yerel yönetimlerin seçilmiş başkanlarının demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak siyasi partilerin oluşturduğu parlamenter sistemin işleyişini tersine döndürecekler. Şöyle ki, yerel etkili güç odaklarının milletvekilliği adaylığı dahil kimlerin milletvekili olarak seçilmesi gerektiğini belirleyecek, siyasi partilerde buna boyun eğmek zorunda kalacak ve bu belirleme parlamentonun oluşumunu önemli oranda etkileyecektir.

Anayasanın 80. maddesinde milletin temsilini düzenlenen, 'Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler' hükmü bulunmaktadır.

Belirtildiği gibi yerelleşme ile, milli egemenliğin kullanılmasında milletvekilleri kendilerini seçtiren yerel yöneticilere karşı halka karşı değil- sorumluluk duyacak ve tüm milletin milletvekilliğini yapamayacaktır. Ayrıca parti disiplini bozulacak ve hükümet

olma ya da yasa çıkarma süreci zorlaşacak, bunun sonucunda parlamenter sistemin yetersizliği tartışmaları yoğunlaşarak artacaktır. Böylece Başkanlık Sistemine geçiş zorunlu hale gelecektir.

8. Daha fazla yolsuzluk, iltimas ve kayırmacılık olacaktır

Yine güçlü yerel yönetim uygulaması, yerel yönetimlerin yaygın kuruluşlar olmaları nedeniyle kontrol ve disiplin zayıflayacağından, özellikle ülkemiz bakımından merkezî yönetimden daha fazla yolsuzluk, iltimas, kayırmacılık gibi olumsuzlukların artması da kaçınılmaz olacaktır.

9. Verimsiz ve gereksiz yatırımlar yapılacak, ölçek sorunu yaşanacaktır

Yerel yönetimlerin küçük yapılarda olmaları ve bu nedenle yeterli uzman çalıştıramamaları sebebi ile uzmanlık isteyen konularda, verimsiz ve gereksiz yatırımlar söz konusu olabilecek, büyük sermaye isteyen yatırımlar için gerekli finans ve beyin gücünün tedarikinde önemli sıkıntılar yaşanabilecektir.

Yerel yönetimlerce yapılan yatırımlarda ölçek sorunu da yaşanacak, yapılan kimi yatırımların kapasitesi çok daha yüksek olmasına rağmen, hizmet verilecek alan ve nüfusun yeterliliği kapasite kullanım düşüklüğüne yol açabilecektir.

Özetle, yerelleşme genel bir karmaşaya sebep olacak alt kimlik unsurlarının öne çıkarılması ile bir **millî kimlik bunalımı** doğuracaktır. Yine yerelleşme, **yerel demokrasinin değil yerel iktidarın güçlenmesi sonucunu getirecektir.**

III. TASARININ KANUN YAPIM TEKNİĞİNE VE ANAYASAYA AYKIRILIKLARI

Öncelikle belirtilmesi gereken husus, Reform iddiası ile sunulan Tasarının bir REFORM PAKETİ halinde hazırlanmak suretiyle yasalaşma sürecine henüz girmemiş olan diğer çalışmalar ile birlikte bir bütün olarak başta personel rejimi olmak üzere kamu yönetimi ile ilgili tüm alanları kapsayacak şekilde sunulmamış olması ciddi bir eksikliktir.

Bu yapılırken başta ele alınması gereken husus ise önce Anayasa değişikliği yoluna gidilmesi zorunluluğudur. Yapılacak ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN ise

REFERANDUMA sunulması ayrı bir önem taşımaktadır.

Ancak hemen belirtelim ki Anayasa değişikliği ve reform paketi anlayışı, mevcut 'yerelleşme /küreselleşme' bakış açısı ile değil, tam tersine bir bakış açısıyla tamamen ulusal ve Cumhuriyeti'n kuruluş esasları üzerinde YENİDEN ONARILMASI anlamında bir eksen üzerinde olmalıdır.

Mevcut durumuyla Tasarının bir paket şeklinde yasalaşma sürecine girmemiş olması, aceleci bir yaklaşımla adeta yangından mal kaçırır gibi bir anlayışla hazırlanması, kendi içinde tutarsız sonuçlara yol açacaktır. Şöyle ki, Tasarının geçici maddelerinde öngörülen devir ve tasfiyelerin gerçekleşmesine yönelik takvimin fiilen uygulanma olanağı bulunmayacak, öngörülen diğer yasaların çıkarılması başarlarsa bile, Tasarı ile amaçlanan sistemin işlerliğe kavuşması idârenin zaman darlığı nedeniyle uyum sorunu kaçınılmaz olacaktır.

A. KANUN YAPIM TEKNİĞİNE AYKIRILIKLAR

1. Hukukumuzda temel kanun kategorisi yoktur

Hukukumuzda 'Çerçeve/Temel Kanun' kategorisi söz konusu değildir. Türk hukuk sistemi, başta anayasa olmak üzere, kanun-kanun hükmünde kararname-tüzük-yönetmelik gibi normların bir hiyerarşik (altlık/üstlük) ilişkisi içinde bulundukları bir sistemdir. Dolayısıyla Temel ya da Çerçeve nitelikte bir kanunun, anayasanın altında ancak diğer kanunların üstünde olacak şekilde kabulü mümkün değildir. Çünkü normlar hiyerarşisinde böyle bir kategori yoktur. Kaldı ki, hukuk tekniği bakımından Tasarının Temel Kanun olarak kabul edilebilmesi için, gerçekten merkezî idâre ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin temel ilkeleri belirlemekle yetinmesi gerekirken, bu yapılmamış 51 ana ve 8 geçici madde ile **bir uygulama kanunu** olarak hazırlanmıştır.

2. Tasarı eksik düzenleme olup kapsam maddesi, amaç maddesini karşılamamaktadır

Belli bir coğrafi alana bağlı olmaksızın hizmetlerin uzandığı birçok mahalli kuruluşları içine alan belirli bazı kamu hizmetlerinin merkezî n dışında özerk örgütlere bırakılması demek olan 'hizmet yerinden yöne-

tim' kuruluşları kapsam maddesinde düzenlenmemiştir⁶².

Kapsam maddesinde, Kanunun merkezî idâre ile mahallî idâreler ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsayacağı belirtilmiş olmasına rağmen, amaç maddesinde merkezî idâre teşkilatının yeniden yapılandırılmasından söz edilirken esas olarak mahallî idârelere yönelik amaçlanan yeniden yapılandırmaya yer verilmemiştir. Bu nedenle amaç maddesinde belirtilenler kapsam maddesini karşılamamaktadır. Bu husus önemli bir eksikliktir. Ayrıca Kapsam maddesinde hizmet yerinden yönetim kurumları olan üniversiteler gibi kurumlar hiç kapsama alınmamış, kapsamda olmadığı da belirtilmemiştir. Bu nedenle Tasarı eksik düzenlemedir.

3. idârenin düzenleme yetkisi kısıtlanamaz

Genel düzenleyici işlemler(tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemeler) yapabilme yetkisi, Anayasanın ve kanunların açıkça gösterdiği ve izin verdiği konu ve durumlarda, idâre tarafından da kullanılabilir. Yürütme-idare tarafından düzenleme yetkisi kullanılarak konulan kurallar, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi isimler taşımakla birlikte içeriklerine bakıldığında kanunla aralarında sadece bir derece ve bağımlılık farkı bulunduğu, hepsinin de sürekli, soyut ve nesnel, genel durumları belirlemekte oldukları görür⁶³.

Tasarının 9. maddesinin 6. fıkrasında, 'Mahallî idârelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak

tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahallî idârelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahallî hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim lîkesine aykırı hükümler konulamaz' ve Tasarının 44. maddesinde, 'Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilikleri, önceden kanunla düzenlenmeyen ve açıkça yetki verilmeyen konularda yönetmelikle düzenleme yapamazlar' hükmü getirilmiştir.

Bakanlar Kurulu, Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi (Anayasa md.91) yanında, Anayasanın 115. maddesine göre kanunların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere tüzük çıkarma yetkisiyle de donatılmıştır.

Yine Anayasanın 124. maddesinde yer alan, 'Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler' hükmü gereğince Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilmektedirler.

Yürütme organı ve uzantısı olarak idâre, düzenleme yetkisi gereğince Anayasada adından söz edilen düzenleyici işlemlerin yanında "karar", "kararname", "tebliğ", "sirküler", "statü", "esaslar", "genel emir", "tenbihname", "genel tenbih", "ilan", "duyuru", "plan", "tarife", "ilke kararı", "yönerge" ve "iç düzen kararı" gibi isimler taşıyan ad-sız genel düzenleyici işlemler yapabilme imkanına sahip bulunmaktadır⁶⁴.

Idârenin yapabileceği düzenleyici işlemlerden, tüzük ve yönetmeliklerin kaynağının Anayasanın 115 ve 124. maddelerinde, buna karşılık diğer tüm ad-sız düzenleyici işlemlerin anayasal temelinde Anayasanın 6. maddesi, yasal temellerinin ise doğrudan veya dolaylı olarak ilgili kanunlarda bulunduğu göz ardı edilmiştir.

Normlar hiyerarşisinin anlamı, kanunların Anayasaya, tüzüklerin kanuna, yönetmeliklerin Tüzüğe aykırı bir düzenleme getiremeyeceğinin doğal sonucu zaten bu Kanuna aykırı bir düzenlemenin Danıştay'ca iptal ile sonuçlanacağıdır. Durum

62 Tasarının ilk halinde hiç yer verilmeyen üniversiteler, son Tasarıda kamu hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin 11. maddede, üniversitelere de kamu hizmeti gördürülebileceği belirtilmiştir. Tasarının son halinde yapılan idarî vesa-yet yetkisine ilişkin 6/(f). maddesindeki 'hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları' ibaresi de bu amaca hizmet etmemektedir.

63 Kamu kuruluşlarının belirli alanlarda görev üstlenmeleri, yeni hizmet alanlarının biçimlendirilmesi işlemleri, yasama organınca gerçekleştirilmektedir. Yasama organı bir hizmetin yerine getirilmesi amacıyla kamu kuruluşunu görevlendirme yetkisine sahiptir. İdare/kamu yönetimi ise kendisine verilen bu görevlerin nasıl yürütüleceği konusunda karar verici ve uygulayıcı konumda bulunmaktadır.

64 ÖZAY, Günışığında Yönetim, s.375

böyle olmasına rağmen, belirtilen hükmün getirilmesi merkezî Yönelime yerel yönetimler lehine bir kısıtlama getirme amacının Kanun yapma tekniği bakımından maksadı aşacak bir şekilde aşırı kullanılmasıdır ve hukuka aykırıdır.

B. ANAYASAYA AYKIRILIKLAR

1. Tasarı Anayasanın temel hak ve özgürlüklerin kanun ile sınırlandırılabilirliği hükmüne aykırıdır

Anayasanın 13 ve 14. maddelerinde, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının ve kötüye kullanılamamasının koşulları belirlenmiştir. Bunlardan özellikle temel hak ve özgürlüklerin 'Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü' aleyhine kullanılamayacağı ilkesi önem taşımaktadır.

Anayasanın 13. maddesine göre, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması/kısıtlanması kanunla mümkün olmasına rağmen, Tasarının 5/(d) maddesinde, 'kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı idarî düzenleme ve uygulama yapılamaz' şeklinde getirilen hüküm ile; 'ayrımcılık yapamama-ethik ya da dinsel amaçlı grup ve kişilere yönelik bile olsa eşit davranma zorunluluğu' Anayasaya aykırıdır. Çünkü kanunla insan hak ve özgürlükleri kısıtlanabilir, pek tabii olarak ta kanuna dayanılarak idarî düzenleme ve uygulama getirilebilir.

2. Tasarı Anayasanın idârenin bütünlüğü ve yetki genişliği ilkesine aykırıdır

Idârenin kuruluşunu düzenleyen Anayasanın 126. ve 127 maddelerinde, merkezî idâre genel yetkili mahalli /yerel idâreler özel yetkili olarak kabul edilmiş ve yetki genişliği ilkesi esas alınmıştır.

Anayasanın 126. maddesinde, 'Türkiye, merkezî idâre kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklilerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Illerin idâresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idâre teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.'

127 maddesinde de, 'mahalli idârelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen... kamu tüzelkişileridir. Mahalli idârelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. merkezî idâre, mahalli idâreler üzerinde, mahalli hizmetlerin idârenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idârelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idâre ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir' biçiminde yerel yönetimlerin belirli/özel yetkili olduğu, idârenin bütünlüğünün yetki genişliği ilkesi uyarınca merkezî yönetimin taşrada teşkilat kurması ve karar alma yetkisinin verilmesi kabul edilmiş ve merkezî yönetim genel yetkili olarak düzenlenmiştir.

Bu anlamda Anayasada idârenin bütünlüğü; hiyerarşik denetim, idarî vesayet yetkisi⁶⁵ ve yetki genişliği ilkesi ile sağlanmıştır.

Tasarının 6. ve 7. maddelerinde, düzenleme ile merkezî idârenin yetkileri ve görevleri sayılmak suretiyle merkezî idâre özel yetkili hale getirilmiş, mahalli idâreler ise genel yetkili yapılmıştır.

Ayrıca, Tasarının 8. maddesinin 1. fıkrasındaki, 'mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki sorumluluklar ile hizmetler mahalli idâreler tarafından yerine getirilir', 9. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen, 'merkezî idâre birimleri, mahalli idârelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcamaya yapamaz' ve aynı maddenin 6. fıkrasındaki, 'mahalli idârelerin görev, yetki ve

⁶⁵ Tasarının ilk şeklinde hiç yer verilmeyen idarî vesayet yetkisi Tasarının son şeklinde 6. Maddeye yapılan ekleme ile 6/ (f) olarak, 'mahalli idâreler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idarî vesayet yetkisini kullanmak' merkezi idârenin yetkileri arasında sayılmıştır. Ancak bu ekleme belirtilen nedenlerle Anayasaya aykırılık halini ortadan kaldırmamaktadır.

sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz' şeklindeki hükümleri, Anayasanın belirtilen 126 ve 127. maddelerine aykırıdır.

3. Tasarı Anayasanın kamu hizmetlerinin kamu görevlileri eliyle görülmesi ilkesine ve kamu hizmeti anlayışı ve kamu yararı amacına aykırıdır

Tasarının kamu hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin 11. maddesinde, 'kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezî idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir' şeklinde hüküm getirilmiş, ayrıca Tasarının 46. maddesinin 1. fıkrasında da, 'kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür' hükmü düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeler, Anayasanın 128. maddesinde yer alan, 'Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür' şeklindeki hükme aykırılık oluşturmaktadır.

Tasarının 46. maddesinin gerekçesinde, sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılmasından söz edilmektedir. Esnek istihdam amacı ile yukarıda belirtilen hükümler birlikte düşünüldüğünde, Tasarının Anayasaya aykırılık oluşturduğu açıktır.

4. Tasarı Anayasanın aile bütünlüğü ilkesine aykırıdır

Anayasanın 41. maddesinde, ailenin korunması düzenlenmiş ve ailenin Türk toplumunun temeli olduğu kabul edilmiştir.

Tasarının Geçici 1. maddesi ile yapılacak devir ve tasfiyeler ile merkezî yönetimde görev yapan personelinde yerel yönetimlere devri kabul edilmiştir. Eşlerin ve çocukların yerel yönetimlere devir sonucunda nasıl bir yöntemle aile olarak bir bü-

tün şeklinde korunacağı belirtilmemiştir. Bu nedenle Tasarının Geçici 1. maddesi Anayasanın 41. maddesine aykırıdır.

5. Tasarının sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devrini öngörmesi Anayasaya aykırıdır⁶⁶

Anayasanın 56. maddesinde, 'Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler' hükmü bulunmaktadır.

Tasarının Geçici 1. maddesi ile Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatlarının yerel yönetimlere devredilmesi halinde, Devletin, sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesi mümkün olmayacağından, Anayasaya aykırılık söz konusudur.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkelerin siyasi, idarî, toplumsal ve ekonomik yapılarını doğrudan etkileyen merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki temel tercihin belirlenmesinde; uzunca bir geçmişten gelen devlet yönetimi gelenekleri, tarihsel ve coğrafi koşullar, sosyo-ekonomik yapı ve ilişkiler, siyasi kültür ve demokratik bilinç düzeyi gibi faktörler önem taşımaktadır.

Söz konusu unsurlar, her ülkede ayrı olduğu ve bu anlamda hiçbir ülke birbirine tam benzemediği için, merkezî yönetim ve yerinden yönetim sisteminde de, her ülkede farklı uygulamalar bulunmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti gerek kuruluş felsefesi ve mayası, gerekse başlangıçtan beri anayasal ilkelere yansıyan yapısı itibarıyla; 'tek millet, tek ülke, tek bayrak, tek dil

⁶⁶ Millî eğitim adından anlaşılacağı gibi ulusal bir kamu hizmetidir. Nitekim, 3 Mart 1340 /1928 tarihli Tevhidî Tedrisat Kanunu/öğretimin birliği, Anayasanın 174. maddesi ile koruma altına alınmıştır. Yine Anayasanın eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevini düzenleyen 42. maddesi uyarınca, müfredatın Millî Eğitim Bakanlığınca belirlenmesinin tek başına eğitim ve öğretimin Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda yapılmasını mümkün kılmayacağından, Tasarının bu konuyu düzenleyen 7/(d) ve Geçici 1. maddesi hükümlerinin önceki şekli, Anayasanın belirtilen maddeleri karşısında hukuka açıkça aykırılık oluşturmaktadır.

üzerine kurulu üniter (tekil) yapıda bir millî devlettir'. Buradaki 'tek millet' ise elbette ki hiç bir şüpheye yer bırakmayacak nitelikte ve kesin olarak 'Türk Milleti'dir.

Millî/ulus devlet oluşumunun ruhunu ve özünü oluşturan birincil temel ilke ve nitelik ise ülkede; 'tek millet, tek dil, tek bayrak, tek ordu ve tek eğitim-kültür politikası'nın' yürürlükte olmasıdır. Kuşkusuz burada kast olunan 'millet'; sosyolojik temelde, samimi anlamda hissetme ve bu hissedişin gereklerine uygun davranmaya dayanan bir millet anlayışıdır.

Bütün bunlar, Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapı, anlayış ve işleyişi üzerinde köklü bir değişikliği yasalaştırma sürecinde gözden uzak tutulmaması gereken önemli unsurlardır. Çünkü siyasi bölünme riski taşıyan ülkemizde, yerelleşmeye gidilmesi, muhalif hareketlerin güçlenmesine olanak sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerin, ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının korunduğu bir araç olabileceği unutulmamalıdır. Şimdiye kadar ki güçlü merkezî yönetim uygulaması ile bile Türkiye Cumhuriyeti, vatandaşlık anlayışı üzerinde ciddi bir uzlaşma ve uluslaşma sürecini tam olarak başaramamışken, güçlü yerelleşme ülkemizin ulusal ve üniter devlet yapısını bozacaktır. Bu anlamda, merkezî yönetimin güçlü olarak uygulanmasının bile yerel ayrıcalıklar gibi bir sakıncanın ortadan kaldırılmasını sağlayamamış olduğu bilinmelidir.

Unutulmamalıdır ki, Türkiye bu sistem şu ülkede iyi sonuç vermiştir türünden üstelik o ülkede o sistemle ülkenin global refahı ya da demokratik gelişmişliği arasında tek taraflı ve kuşkusuz kanıtlanmamış bir nedensellik bağına da veri kabul etmek gibi bir yanıla düşerek, idarî yapısını şekillendirecek bir ülke değildir. Türkiye'nin idarî tecrübe ve gelenekleri kendi sistemini sürekli iyileştirmesi için yeterlidir ve bu yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliği ve karar alma süreçlerine doğrudan katılım tartışmalarında, bu kavramların ortaya çıktıkları toplumların yoğunlukları zihniyet haritası ile çok yakından ilişkili olduklarının gözden uzak tutulmaması gerekmektedir. Nasıl ki, Osmanlı'nın son zamanlarında Batılı ülkeler tarafından devleti zayıflatmanın bir aracı olarak görülen husus, bizim aydınlarımız tarafından devletin güçlendirilmesinin bir yolu olarak görülmüş ise, bugün de etkinli-

ğin ve verimliliğin artmasını sağlamak için zorunlu olduğu düşünülen uygulamalar yukarıda ayrıntılı olarak açıkladığımız olumsuz sonuçları verebilir.

Sosyal olaylarda determinizme yer yoktur. Başka bir ifade ile hiçbir şey asla şu ya da bu yönde gerçekleşmek zorunda değildir. Bu nedenle çok karmaşık ve çok değişik etkilere sahip aktörlerin bulunduğu sosyal süreçleri, sosyal yapıyı dikkate almadan değerlendirmek mümkün değildir. Bu anlamda, yerel yönetimlerin özerkliği, doğrudan katılım gibi hususlar amaç değil, sadece toplumun bütünlük içinde, sosyal ve bireysel tatminin, rızanın sağlandığı bir ortamda yaşamasına temin için birer araçtır. Örneğin, küresel seviyede etkileşimin ve karşılıklı bağımlılığın arttığı, sosyal aidiyet ve entegrasyon konularında çok ciddi meselelerin muhtemel olduğu günümüzde, otoriter devlet gerekliliği savunulabilmekte, doğrudan demokratik usulleri fiiliyatta sadece belli kesimlerin kullanabildiği ve bunun karar oluşturmada eşitsizliğe yol açtığı ileri sürülebilmektedir.

Özellikle, Batının Hristiyanlık, aydınlanma düşüncesi, bireycilik, "insanın insanın kurdu olduğu" anlayışı gibi özellikler üzerine bina ettiği idarî sisteminin, bizim devlete bir can borcu olan, dünyanın tılsımlı dengesinin bulunduğu inanıp değişim ve tartışmayı prensip olarak olumsuz kabul eden, tabiata ve eşyaya daha farklı bakan toplumumuz⁶⁷ için de aynı sonuçları vermesini beklemek hayal kırıklığı yaratacaktır.

Kamu yönetimine ilişkin reform çalışmalarında (Tasarı henüz yasalaşmamış olup bir reform çalışması niteliğindedir), ülkemizdeki devlet anlayışı ve devlet geleneği dikkate alınmak zorundadır. Çünkü yaşadığımız küreselleşme dönemi; toplum içi kutuplaşmaların, sosyal kopmaların, entegrasyon sorunlarının artacağı bir çağdır. Her ülkenin kendi tarihi, kültürel ve idarî geleceği, mahalli idarelerin özerkliği ve demokratik uygulamalar bakımından belirleyici olmaktadır. Bu bakımdan üniter ve hukuka uygun otoriter bir devletin zayıflatılması, toplumun geniş kesimleri için telafisi imkansız sonuçlara yol açabilir.

⁶⁷ KOÇDEMİR Kadir, "Mukayeseli Mahalli idâreler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)", *Türk idâre Dergisi*, Yıl:71, Sayı:424, Eylül 1999, s.97

Demokratikleşme ve doğrudan katılım yollarının sadece kavram olarak idealize edilmekten, ne getirip ne götürüleceği, uygulamada kimlerin çıkarlarının temsiline imkan vereceği iyi değerlendirilmelidir.

Optimum idarî ölçüğe ulaşmak ülkemizin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorundur. Bu basit bir yeniden taksimat meselesi değildir. Acele edilmekten, yıllarca sabırla ve gönüllü mutabakata ulaşmayı hedefleyerek yürütülmesi gereken bir süreçtir.

Reform sırasında sadece yer bakımından yerinden yönetimler değil, aynı zamanda ve öncelikle hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları uygulamalarının da dikkate alınması bir zorunluluktur. Çünkü tarihimizde bunun güzel uygulama örnekleri bulunmaktadır⁶⁸.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile 'yerelleşme'nin birbirinden ayrılması, aynı anlamı taşımadıklarının kabulü gerekmektedir. Ülkemiz bakımından yapılması gereken yerelleşme değil yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir.

Bir yerel yönetim sistemindeki kuruluşların güçlü olabilmesi için ise özellikle üç alanda⁶⁹ geniş yetkilere sahip olmaları gerekmektedir.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasındaki sınır, bu kuruluşların gücünü belirleyen göstergelerden birisidir. Yerel yönetim kurumunun oluşmasını sağlayan temel öğeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun doğal olarak bu kuruluşlara bırakılmasını gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin demokratik olma niteliği ile doğrudan ilişkili olan kesin, yürütülür karar alma yetkisi bu kuruluşların gücünü belirleyen ikinci önemli kriterdir. Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek biçimde kural oluşturma, planlama, personel, örgütlenme konularında, yerel yönetimlerin merkezî yönetimin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte kararlar almaları, yerel yönetimin gerçek anlamda demokratik

ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmalarının başlıca koşullarındandır.

Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli unsur, bu kuruluşların yeterli malî kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezî yönetime bağımlı kalmamalarıdır.

Devletin yeniden ONARILMASINDA bakanlıklararası faaliyet ilkesi ön plana çıkmalıdır. Geleneksel dikey ilişkiler mantığı/anlayışı yerine bölgeler veya iller düzeyinde bakanlıklararası koordinasyon sağlanmalıdır⁷⁰. İl valisi emrinde faaliyet gösterecek üniter bir idare kurulmalı, vatandaş tek bir makamdan bütün idarî bilgileri alabilmelidir.

Yerelleşme yerine **YETKİ GENİŞLİĞİ** reformu yapılmalıdır. Böylece uzun vadeli ulusal çıkarlarla yerel ve dolaysız çıkarlar arasındaki denge sağlanabilir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezî yönetimin taşra teşkilatının yok edilmesi demek olmamalıdır. Bunun tam tersine yetki genişliği, taşraya 'merkeze danışmadan karar alma yetkisi' tanınmasıdır. Coğrafi merkezî yetkilik yaygın olarak uygulanabilir. Bir başka ifade ile, devlet yönetiminin üst kademeleri, alt kademelere ve özellikle taşra teşkilatlarına yetki devri yapmalıdır.

Yetki devri uygulaması kapsamında, üst yöneticilerin alt kademe yöneticilere sınırlı konularda karar alma ve uygulama inisiyatifi tanınması değil önemli yetki ve görevlerin devredilmesi gerekmektedir. Yetki genişliği şeklinde merkezî idarenin bölge, il, ilçe gibi coğrafi alan itibarı ile taşra teşkilatlarına devretmesi biçiminde yetki devri uygulaması, yerelleşmenin belirtilen sakıncalarının önlenmesini sağlayacağı gibi üniter devlet yapısına da zarar verilmeyecektir.

Bürokratik sistemin işleyişinin iyileştirilmesi ve işlerliğe kavuşturulması mutlaka gerçekleştirilmesi gereken bir sorundur.

Personel rejiminin düzeltilmesi hayati önemdeki bir başka kamu yönetimi sorundur.

KAYNAKÇA

⁶⁸ KOÇDEMİR, Mukayeseli Mahalli idâreler, s.120

⁶⁹ KAYA Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara 1991, s.180-181

⁷⁰ YILDIRIM, Ramazan, "Bakanlıklar arası Bölge Kalkınma idâreleri Yüksek Kurulu, Bölge Kalkınma idâreleri ve Bağlı Kurumların Kuruluşu, İşleyişi ve Görevleri" idare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y. 12, S. 1-3, s.369.

AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", *idâre Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)*, Yıl: 4, Sayı: 1-3, 1983

AKIN Cengiz, "Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme ve Denetim Sistemimiz", *Türk idâre Dergisi*, Haziran 2000

ALPAR Erol, "Kamu Yönetimi ve Nitelikleri", *TİD*, Yıl:61, Sayı:384, Eylül 1989

ARSLAN Süleyman, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap Kamu Yönetimi*, 1-4 Mayıs 1990

AZRAK A. Ülkü, *idâre Hukuku (Çoğaltılmış Ders Notları)*, İstanbul 1972

BALTA Tahsin Bekir, *idâre Hukuku I*, Ankara 1970/72, s.4

BALTA Tahsin Bekir, *idâre Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayını 1968/1970

BOZKURT Ömer, "Fransa'da Ademi merkezîleştirilmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme (Kitap İncelemesi)", *Amme idâresi Dergisi (Tacettin Karaer'e Armağan)*, Cilt:24, Sayı:4, Aralık 1991

BULUT Yakup, "Belediye Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinde Gündemden Düşmeyen Konular", *Türk idâre Dergisi*, Yıl: 68, Sayı:413, Aralık 1996

CEM Cemil, "Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış", *AİD*, Cilt:8, Sayı:4, Aralık 1975

ÇELİK Behiç, *Türk İdarî Yapısının Reorganizasyonu (Yeniden Yapılandırma)*, Kırıkkale 2000

ÇEVİK Hasan Hüseyin, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001

ÇIRAKMAN Birsen, "Kamu Hizmeti", *AİD*, Cilt: 9, Sayı:4, Aralık 1976

DPT; *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2000

DURAN Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982

DURAN Lütfi, *idâre Hukuku*, İstanbul 1982

EMRE Cahit, "Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazızcılığın Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme", *AÜSBFD*, Sayı: 3-4 (Haziran-Aralık), Ankara 1991

ERABAK Ülkü, *İl Özel idârelerinin Yeniden Yapılanması- Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayıncılık, İstanbul 1998

EROĞLU Hamza, *idâre Hukuku*, Ankara 1985

ERYILMAZ Bilal, "Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliğinde Kültür Sorunu", *Türk idâre Dergisi*, Yıl:63, Sayı:391, Haziran 1991

GİRİTLİ İsmet-AGÜNER Tayfun, *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul 1987

GÖRMEZ Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara 1997

GÜNAYDIN Osman, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, *Türk idâre Dergisi*, Yıl:75, Sayı:440, Eylül 2003

GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, *Yönetim Hukuku*, Ankara 1997

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara 2001

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref- TAN Turgul, *idâre Hukuku Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara 1998

GÜLAN Aydın, "Kamu Hizmetli Kavramı", *İHİD*, Yıl:9, Sayı:1-3, 1988

GÜNEŞ Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara 1965

İŞIKLI Alpaslan, "Yeni Dünya Düzeninde Emek Sermaye Çelişkisi", *Mülkiye*, Eylül-Ekim 2000, Cilt:XXIV, Sayı:224, Ankara 2000

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2-Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (Tasarı), T.C. Başbakanlık -Ankara, Ekim 2003

Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması I-II, Başbakanlık idâreyi Geliştirme Başkanlığı, 1984-1989 ve 1989-1990, Ankara 1991

Kamu Yönetiminde idâreyi Geliştirme Çalışmaları (1991-1995), Başbakanlık idâreyi Geliştirme Başkanlığı, Haziran 1996

KAYA Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara 1991

KAYA Erol, *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, İlke Yayıncılık, İstanbul 2003

KAVRUK Hikmet, "Türkiye'de Kamu Hizmetinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler", *TİD*, Yıl:65, Sayı:399, Haziran 1993

KELEŞ Ruşen, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995

KIRATLI Metin, *Koruyucu İdarî Hizmetler*, Ankara 1973

KILAVUZ Raci, "İdarî Reform Olgusu ve Türkiye'de İdarî Reform Çalışmaları", *Türk idâre Dergisi*, Yıl:70, Sayı: 420, Eylül 1998

KOÇDEMİR Kadir, "Hizmette Vatandaşa Yakınlık İkkesi ve Sosyal Hizmetler", *Türk idâre Dergisi*, Mart 2002

KOÇDEMİR Kadir, *Yönetim Hakkı-Etkin ve Demokratik Yönetim İçin Yeniden Yapılanma*, Türk Erdem Vakfı Yayınları, Ankara 1998

KOÇDEMİR Kadir, "Mukayeseli Mahalli idâreler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)", *Türk idâre Dergisi*, Yıl:71, Sayı:424, Eylül 1999

ONAR Sıddık Sami, *Amme Hizmetleri ve Zamanımızdaki İnkişafı*, 5.Üniversite Haftası, Van 1944

Mahalli idâreler Reformu Kanun Taslakları, İçişleri Bakanlığı Mahalli idâreler Genel Müdürlüğü, Ankara 1997

NADAROĞLU Halil, *Mahalli idâreler*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2001

OSTEN Necmi, *idâre Hukuku Dersleri*, Ankara 1968

ÖZAY İl Han, *Devlet , İdarî Rejim ve Yargısal Korunma*, İstanbul 1986

ÖZAY İl Han, *İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim*, İstanbul 1996

ÖZDAĞ Ümit, *Avrupa Birliği'nin Türkiye Politikaları*, ASAM Çalışması, Ankara 2003

ÖZER Ahmet, "Anayasa ve Yönetim", *TİD*, Yıl:62, Sayı:388, Eylül 1990

ÖZKAN Gürsel, "Küreselleşme ve Ulus Devletin Geleceği", *idâre Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)*, Prof. Dr. Pertev BİLGİN'e Armağan, Sayı:1-3, Cilt:13, 2000, İstanbul 2003

ÖZKAN Gürsel, *Demokratik Yönetime Geçiş- 21. Yüzyıl Türkiyesi İçin Bir Kanun Önerisi*, TUTUBAY Yayınları, Ankara 2001

ÖZTÜRK Namık Kemal, "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim", *Türk idâre Dergisi*, Yıl:74, Sayı:437, Aralık 2002

SARICA Ragıp, *idâre Hukuku, (Çoğaltılmış Ders Notları)*, İstanbul 1970

SÜRGİT Kenan, "Kamu Hizmetlerinde Modernleşme", *AİD*, Cilt:3, Sayı:4, 1970

SÜRGİT Kenan, *Türkiye'de İdarî Reform*, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1972

TOPRAK Zerrin, "İl Özel idârelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı", *Türk idâre Dergisi*, Yıl:62, Sayı: 387, Haziran 1990

TORTOP Nuri, *Mahalli idâreler*, Yargı Yayınları, Ankara 1999

TORTOP Nuri, Özerk, "Üretken ve Katılımcı Mahalli idâre Anlayışı", *Amme idâresi Dergisi (Tacettin Karaer'e Armağan)*, Cilt:24, Sayı:4, Aralık 1991

TUTUM Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara 1994

ULAGAY Osman, *Küreselleşme Korkusu*, Timaş Yayınları, İstanbul 2001

ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin, *Mahalli idâreler Maliyesi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002

SANAL Recep, *Türkiye'de Yönetişel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayını, Ankara 2002

UZUN Turgay- PARLAK Bekir- ÖZGÜR Hüseyin, *AB'ye Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2002

YALÇINDAĞ Selçuk, "Türk Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Nollar", *AİD*, Cilt:3, Sayı:2, Haziran 1970

YALÇINDAĞ Selçuk, *Yerel Yönetimler Sorunları ve Çözümler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul 1992

Yeni Türkiye, *Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı: 4, Ankara 1995

YAYLA Yıldızhan, *idâre Hukuku*, İstanbul 1985

YILDIRIM, Ramazan, "Bakanlıklararası Bölge Kalkınma idâreleri Yüksek Kurulu, Bölge Kalkınma idâreleri ve Bağlı Kurumların Kuruluşu, İşleyişi ve Görevleri" *idâre Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Y. 12, S. 1-3.

YILDIRIM, Ramazan "Cumhuriyet Döneminde Devlet Genel idâresindeki Sağlıksız Büyüme" içinde: **75. Yılında Cumhuriyet ve Hukuk Sempozyumu**, 22 – 23 Ekim 1998, Diyarbakır.

YILMAZ Osman, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülkeler Deneyimi*, DPT, Ankara 2002