

## YÖNETİM, YEREL YÖNETİM VE İL ÖZEL İDARESİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

**Doğan BAYAR**

*Sayıştay Üyesi*

### GİRİŞ

Çağdaş Devlet öğretisinde kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama-yürütme-yargı işlevlerinin birinin diğerinden bağımsızlığını ve karşılıklı denetimler ve dengeler ilişkisini öngörmektedir.

Kamu görevlerinin düzenlenmesinde temel anahtar olan bu denetim ve dengeler ilişkisi (Checks and Balances), daha sonraları bütün organizasyonlarda yetki ve sorumlulukların tespit ve tevziinde kullanılır duruma gelmiş ve yaygınlaşmıştır. Kavramın doğuş yeri olan Amerika Birleşik Devletleri'nde, bir görevin yerine getirilmesi için kime hangi yetkilerin verileceği, bu yetkilerin kullanımının ne şekilde dengeleneceği ve kontrol edileceği bir organizasyonun oluşumunda gözönünde bulundurulacak temel ilke konumundadır.

Zaten, idare hukukunun varlık sebebi, kamu örgütlenmesinde “Görev-Yetki-Sorumluluk” ilişkilerini tarif ve tayin etmek, açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimin kuruluş ve işleyiş esaslarını ortaya koymaktır.

Ancak, başta Anayasamız olmak üzere idari teşkilatlanmamızı çevreleyen tüm yasalarda, yukarıda değindiğimiz ilkeler açısından bazı boşluklar, belirsizlikler mevcuttur. Cumhuriyetin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı arasındaki karşılıklı ilişkilerde bazı aksaklıklar söz konusudur. Kanımızca, kuvvetler ayrılığı ilkesi görev ve yetkilerin yerine getirilmesinde ve kullanılmasındaki bağımsızlığı, karşılıklı olarak birinin

diğerine müdahale etmemesini ifade etmekte, fakat bir kuvvetler eşitliği statüsünü içermemektedir. Parlatentonun konumu daima bir adım önde olmalı, tüm Devlet organları ve hatta halk parlamentoya karşı kendilerini daha fazla duyarlı hissetmelidirler.

Benzer şekilde yürütme organının kuruluş ve oluşumunda da boşluk ve belirsizlikler mevcuttur. Resmi belgelerde bir Devlet Teşkilat Şemasına rastlayamadık. Bazı kaynaklarda bir takım şema ve anlatımlar mevcut olmakla birlikte, bunlar da onu düzenleyen kişi ya da kurumların görüş ve kanaatlerini yansıtmaktadır. Bütün bunlardan (tabii öncelikle Anayasa ve yasalardan) çıkardığımız sonuçlara göre tasarlanmış bir yürütme organı şeması ekte değerlendirmelerinize sunulmaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve buna bağlı olarak çıkarılan diğer kanunlar dışında, bütün teşkilat kanunlarımızda önemli eksiklikler göze çarpmaktadır.

Özellikle, yerel yerinden yönetimlere ait kanunlarımız çok yetersizdir.

İl özel idarelerimiz hala İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı (İllerin Genel Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname) ile idare edilmektedir. Osmanlıdan Cumhuriyete devreden bu metin 3 Mart 1329 (1913) tarihlidir. Çok eskidir ve eksiktir. Mali kaynakları belirsiz ve yetersiz, görevleri iyi tarif edilmemiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu teşkilat yönüyle çok güdük bir yapıya karşılık, neredeyse sınırsız görevler öngörmektedir. Belediye örgütü, mahiyeti gereği, ikinci derecede bir yerel yönetim birimi olmak gerekirken ön plana çıkarılmış ve kaynak tahsisinde de öne geçirilmiştir. Bunun sonucu belediyeler çok ağır bir hizmet yükü altında ezilmişlerdir. Bugün var olduğu bilinen 3227 adet belediyeden pek azı (belki 227 kadarı), kendilerinden bekleneni bir ölçüde yerine getirmekte; geri kalanı personeline maaş ödemekte bile zaman zaman acze düşmektedirler. Bütünü itibariyle zaten yetersiz olan kaynaklar paydanın büyüklüğü yüzünden ufalanıp tozlaşmakta ve heba olup gitmektedir.

Bu itibarla, illerin merkez ilçeleri ile bunların nüfus ve gelişmişlik sıralamasında en küçük grubu teşkil eden % 20 sinden büyük olan bağlı ilçeler dışında, belediye örgütleri ya tümüyle lağvedilmeli veya hizmetleri bakım, idame, temizlik, düzenlilik, halk sağlığı ve bazı genel yerlerin işletilmesi gibi konularla sınırlanmalıdır. Belediyelere eğitim, sağlık, enerji, bayındırlık gibi genel kamu hizmetleri ve bu hizmetlere ilişkin yatırım görevi verilmemelidir.

Yerel yönetimde öncelik ve ağırlık il özel idaresine kaydırılmalı, bu maksatla yeterli kaynak sağlanması için gerekli düzenlemeler yapılarak ve görevleri yeniden tanımlanarak, bu idareler yapılandırılmalıdır.

## **II- YEREL YÖNETİM İLKELERİ**

Yerel yönetimlerin yapılandırılmasında bir takım ilke ve kriterlerin gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Bunları idarenin bütünlüğü, idari vesayet, özerklik, bütçe hakkı ve mali tevzin başlıkları altında özetlemeye çalışacağız.

### **A- İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ**

Anayasamız 123'üncü maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğünü ilke olarak koyduktan sonra, bu kuruluş ve görevlendirmenin "Merkezden Yönetim" ve "Yerinden Yönetim" esaslarına dayanacağını ifade etmektedir.

Yerinden yönetimin esasları ise 127'nci maddesinde şu ibarelerle çerçevelemiştir:

- Mahalli idareler halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulur.
- Teşkilatı, organları, görevleri, yetkileri ve mali kaynakları kanunla belirlenir.
- Karar organları seçimle oluşturulur.
- Tüzel kişiliğe sahiptir.

Bu esaslar üzerinde geneli itibariyle fikir birliği mevcuttur. Ancak, iki temel kavram bazen farklı yorumlara konu olabilmektedir. Bunlar “İdarenin Bütünlüğü” ve “Mahalli İdarenin Özerkliği” kavramlarıdır. Bilindiği üzere tüzel kişilik, medeni anlamda, münhasıran insanlara mahsus olanlar dışında, bütün haklara ve borçlara ehil olmayı, kendi iradesi ile hukuki işlem tesis edebilmeyi ifade etmektedir. Kamu hukuku alanında bu ehliyet kuruluş kanunları ile tanımlanmakta ve çerçevelenmektedir.

İdarenin bütünlüğü, kuramsal anlamda bir hiyerarşik bağlantıyı ifade etmektedir. Bunu merkezi idarede emir-komuta zinciri; mahalli idarede ise idari vesayet kavramları ile tanımlıyoruz. Özerklik ise hem kelime anlamıyla, hem de tüzel kişiliğin bir sonucu olarak karar ve tercihlerinde serbest olmayı (irade muhtariyeti) gerektirmektedir.

Bu bağlamda mahalli idare nasıl hem idarenin bütünlüğü içerisinde yer alacak, hem de özerk olacaktır? İşte, başlangıçta sözünü ettiğimiz denetimler ve dengeler (Checks and Balances) ilkesi bunun için vardır.

Yerel yönetim uygulamalarımızda il özel idareleri dengeler yönüyle, belediyeler ise denetimler yönüyle aksaklıklar göstermektedir. Bunun değerlendirmesini daha sonraya bırakarak Devletimizdeki idari yapılanmaya genel çizgileriyle göz atalım.

Anayasamıza göre yürütme organının temel yapılanması şöyledir (Madde:101-137):

1) Cumhurbaşkanı

2) Bakanlar Kurulu

3) İdare

a) Merkezi İdare (Merkez ve taşra)

b) Mahalli İdareler

(ba) Yerel Yerinden Yönetimler (Yerel Yönetimler)

(bb) Hizmet Yerinden Yönetimleri;

Diğer bir takım anayasal kurumlar (YÖK, TRT, Atatürk KDTYK gibi) ile birlikte idari yapının bütünü bu şekilde çerçevelemiştir. [Bu yapı içinde Bağımsız İdari Otoritelerin (Düzenleyici kurullar) yeri ayrıntılı olarak düzenlenmiş değildir. Ancak, bunların da bir hizmet yerinden yönetimi birimi olduğu açıktır.)

Hizmet yerinden yönetimleri olan ve pek çoğu katma bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip kamu kurum ve kuruluşlarının idari vesayet ilişkileri kuruluş kanunlarında tanımlanmış ve sınırları belirlenmiştir. Bunların, esas itibarıyla, bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş adları altında tasnif edildiğini görüyoruz. Bunlar açısından (Bağımsız İdari Otoriteler hariç) pek fazla sorun yaşanmamaktadır.

Mahalli idarelerde (Yerel Yerinden Yönetimler) ise Anayasa'nın "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde ... kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükmüne karşılık, belli birkaç konu dışında kanunlarda sarıh belirlemeler bulunmamaktadır. Bu durum bir takım eksik bilgilenmelerle, bir takım dış telkinlerle bileşince, mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisinin kaldırılması, bunların karar ve eylemlerinin yerindeliliğinin denetiminin seçmenlere, hukukiliğinin denetiminin yargı organlarına bırakılması, şeklinde bazı fikirler ortaya çıkmaktadır.

Oysa, Anayasal yapılanma çerçevesinde bakıldığında yerel yönetimin, yürütme organının bir alt birimi olduğu ve ait olduğu bütünlük içerisinde üzerine düşen kamu görevini birliği sağlayacak, toplum yararını koruyacak ve mahalli ihtiyaçları gereği gibi karşılayacak şekilde ifa etmek durumunda olduğu kolayca görülecektir.

İdarenin (Bürokrasi) siyasi otoriteyi temsil eden Bakanlar Kuruluna bağlılığı konusunda tartışılması gereken bir yön bulunmadığına göre, mahalli idarenin de Hükümete bağlılığında, gariptenecek, itiraz edilecek bir yön bulunmamaktadır.

## B- VESAYET YETKİSİ VE DENETİM

Hükümet, yerel yönetimler(hizmet yerinden yönetimleri dahil) üzerinde, kamu hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve toplum yararının korunması amacıyla, kanunlarda belirtilen esas ve usuller dairesinde vesayet yetkisine sahiptir.

Vesayet yetkisinin, genel idarenin yerel makamlarının kullandığı veya kullanacağı bir yetki olarak değil; Hükümetin mahalli idare üzerindeki yetkisi olarak anlaşılması zorunludur. Hükümetin bu yetkisini, doğrudan veya bulunduğu yerde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan Vali (İl İdaresi Kanunu Md. 9) eliyle kullanabileceği de tabiidir. Diğer bir deyişle, vesayet yetkisini kullanacak olanlar, Başbakan ve Bakanlar ile onlar adına hareket eden, onları temsil eden ve onların yürütme vasıtası olan kişi ve makamlardır. Yoksa, merkezi idare birimlerinin mahalli idare birimleri üzerinde (görev ilişkileri dışında) bir vesayet yetkisinden söz etmek mümkün bulunmamaktadır. Sözelimi, İl Turizm Müdürünün Belediyenin turistik faaliyetleri üzerinde vesayet denetimi yapması olur bir iş sayılmaz.

### 1) Tanımlar ve Derecelendirme

Vesayet ilişkisi, bir bakanlığın görev ve faaliyet alanına giren hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere teşkil edilmiş bağlı kuruluşlarda oldukça sıklıdır. Burada hiyerarşik bağlantıya yaklaşan bir durum söz konusudur. Bununla beraber, bağlı kuruluşların, teşkilat metinlerinde yer alan belirlemelere göre vesayet ilişkilerinde farklı esneklikler de gözlenmektedir. (Merkezi idare içinde yer alan bağlı kuruluşlarda bu kavram, genellikle, vesayet bağlantısını kastetmemektedir. Bunlarda bağlılık direkt ve hiyerarşiktir. (Örneğin, Emniyet Genel Müdürlüğü)

Özel kanunla kurulan veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet yerinden yönetimleri, bazen ilgili kuruluş statüsü ile bir bakanlıkla irtibatlandırılmaktadır. Genellikle, karar ve yönetim organları, kuruluş kanunları veya bir kanuna dayanılarak çıkarılmış statülerinde hiyerarşi üstü

bir yapı (Genel Kurul, Meclis, Komisyon, Kurul, Yönetim Kurulu gibi) şeklinde oluşturulmuş kuruluşlarda, bu “ilgili kuruluş” bağlantısı tercih edilmektedir. Maliye Bakanlığı bakımından örneklemek gerekirse T.C. Emekli Sandığı ve Milli Piyango İdaresi bağlı kuruluş, Devlet Malzeme Ofisi ve Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu ilgili kuruluşur, denebilir.

Her ne kadar, yukarıda verilen açıklamalara göre, idari vesayet açısından bağlı kuruluşlarda daha fazla bağımlılık; ilgili kuruluşlarda daha fazla özerklik ağır basıyor, görünse de, bu konuda net bir görüş birliği sağlanmış değildir. Bunun için kuruluşların teşkilat mevzuatına bakmakta yarar var.

Yükseköğretim kurumları, TRT, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu ve Diyanet İşleri Başkanlığı gibi Anayasal kurumlarda bağlılık ilişkileri isimlendirilmemiş olmakla birlikte, bunlar esasen yürütme organı içinde yer aldığından ve hükümetle ilişkileri kuruluş yasalarında açıklanmış bulunduğundan tereddütlü bir yön görülmemektedir.

Yüksek yargı organları (Danıştay, Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi), Milli Güvenlik Kurulu ve T.C. Merkez Bankasının hükümetle ilişkilerinin Başbakanlık veya Adalet Bakanlığı aracılığıyla yürütülmesi vesayet dışı bir ilişkilendirme biçimi olduğundan konumuzun dışındadır.

Vesayet ilişkileri bakımından hizmet yerinden yönetimlerinde pek fazla sorun yaşanmamaktadır. Halen, iki sorunlu alandan söz etmek mümkündür. Bunların birincisi Mahalli İdareler (il özel idaresi, belediye ve köyler)dir.

İkinci alan ise Düzenleyici Kurullar veya bağımsız idari otoriteler diye isimlendirilen kuruluşlardır. Bunlar da konumuzun dışında kalmakta ise de yeri gelmişken birkaç söz etmekte yarar var. Bazı düzenleyici kurullarda “İlişkili kuruluş” kavramı kullanılmıştır. Bu kavramın yaygınlaşacağı da anlaşılmaktadır. Ancak, bu kuruluşların yürütme organına dahil idari yapılar olduğu tartışmasız bulunduğuna göre statülerinin de buna göre tayininde zaruret vardır. Bu kuruluşlar “idarenin bütünlüğü” kuralına dahil, işleyişinde idarenin tabi olduğu tüm kurallara tabi; karar ve tasarruflarında hükümete ve

parlamentoya hesap veren bir hukuki çerçeve içerisinde yapılandırılmalıdırlar. Bu açıdan bakıldığında, “ilişkili kuruluş” kavramı kendiliğinden tanımlayıcı ve fonksiyonel bir buluş olarak görülmemektedir. Kanımızca, bunların da ilgili kuruluş kapsamında tariflenmesi, fakat vesayet ilişkilerinin karar ve inisiyatiflerini etkilemeyecek ama hesap verme sorumluluklarını da kaldırmayacak şekilde kuruluş kanunlarında, (veya Kamu Yönetimi Temel Kanununda veya hazırlanacak başka bir çerçeve kanunda) açıklıkla ortaya konulması daha isabetli olur.

## 2) Vesayet Araçları

Hükümetin Parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu, yürütme organının bütün unsurlarının (merkezi, mahalli, bağlı, ilgili, ilişkili bütün idare birimleri ile) hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılar. Başbakan ve bakanlar için bu sadece bir hak ve yetki değil aynı zamanda çok önemli bir görevdir.

Bu görev, hangi mekanizmalarla yürütülmektedir?

Mevzuatımızda ve idari yapılanmamızda mevcut vesayet araçlarını aşağıdaki şekilde gruplandırabiliriz :

**a) Kuruluş ve Yapılanmasının Düzenlenmesi (yasal veya idari düzenleyici metinler):** Anayasamıza göre, kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur (madde: 123). Bir teşkilatın kanunla kurulması demek, yapılanmasının, karar ve yönetim organlarının, ana ve yardımcı hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin, görev ve yetkilerinin, kadro ve personel unvan ve sayılarının, gelir ve giderlerinin, bütçe süreçlerinin, bağlılık ve ilişkilerinin, tabi olduğu mevzuat ve kuralların bir (... İdaresi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun) ile düzenlenmesidir.

Kuruluş için “kanunun açıkça verdiği bir yetki” ifadesi de bu konuda çıkarılmış bir çerçeve kanunun mevcudiyetinin zaruri bulunduğu şeklinde anlaşılmalıdır. Örneğin, 2547 ve 2914 sayılı Kanunlar Yüksek Öğrenim Kuruluşlarının çerçeve kanunlarıdır. Mevcut üniversitelerimiz bu mevzuat çerçevesinde oluşmuştur. Eğer, yeni bir Hakkari Üniversitesi kurulmak



isteniyorsa, Kanuna “Hakkari’de Hakkari Üniversitesi kurulmuştur.” şeklinde tek madde eklemek yeterli olabilir. Bu hüküm kanunla açıkça verilmiş bir yetkidir. Zira kuruluş, bütün unsurlarıyla çerçeve kanunlarında bellidir.

Aksi halde, kanunlarda yer alan belirsiz bazı görevler bahane edilerek, kendi karar organlarının tercihleri ve idari düzenleyici işlemlerle oluşturulan örgütler yasal dayanaksız kalmış olur. Anayasamızın yukarıda anılan hükmünün doğal sonucu hiçbir örgütün kendi kendine taazzuv edememesi kuralıdır (Halk deyimi ile “Dal budak salamaması”dır). Aksine bir durum Devlet teorisine ve hukuk mantığına aykırı düşer. Uygulamamızda bu ilkeye (Kanunilik ilkesi) titizlikle uyulduğu söylenemez. Kuruluş kanunu çıkarılmamış, çıkarılmış fakat iptal edilmiş, yönetmelikle veya Yönetim kurulu kararı ile kurulmuş bazı kamu birimlerimiz hepimizce bilinmektedir.

**b) Kuruluşun karar ve yönetim organlarını oluşturmak:** Mevzuat ile tayin edilen usuller çerçevesinde kuruluşun genel kurul veya meclislerini teşkil etmek ve (veya) çalıştırmak, yönetim kurullarını seçtirmek, seçmek veya atamak, üst yöneticilerini (Genel Müdürler, Başkanlar ve Yardımcıları) atamak, atama işlemlerine nezaret etmek veya bu konuda yetkili organlarca alınmış karar ve teklifleri onaylamak türü uygulamalar bu cümledendir.

**c) Kuruluşun kadro ihtiyaçlarını, genel kadro usulü çerçevesinde tespit etmek:** Kuruluşların kendi kendine taazzuv edememe kuralının önemli bir alanı da kadro yaratma konusudur. Kadrolar parlamentonun, veya onun tayin ettiği sınırlar içinde hükümetin tasarrufunda bulundurulmalıdır. Bu kadrolara yapılacak personel atamaları ise belli derecelere kadar veya tamamen kuruluşun inisiyatifine bırakılabilir. Bunun da kuruluş mevzuatında belirlenmiş olması gerekir.

**d) Kuruluşun stratejik planlarının ve bütçe tekliflerinin vize edilmesi veya onaylanması:** Kuruluş bütçesi Devlet bütçesine konsolide ediliyor ise (katma bütçeli bir kuruluş ise), tekliflerinin Bütçe Kanunu tasarisına dahil edilmesini ve kanunlaşmasını izlemek ve temin etmek de vesayet uygulamasının önemli bir aracıdır. Bu meyanda, finansman amaçlı olmayan kuruluşlarda, ihtiyaçtan fazla gelir toplanması, amaç dışı gider

yapılması, borçlanması ve fon biriktirilmesi gibi dejeneratif işlemlere yol açılmaması öncelikli bir husustur.

**e) Kuruluşun kesin hesabını ve mali tablolarını denetlemek:** Bütçe denetiminin uzantısı ve sonuçlandırılması mahiyetindedir. Aynı işlemler bu açıdan izlenir ve denetlenir. Kesin hesapları ve faaliyet raporları vesayet makamlarınca tetkik ve kabul edilir. İdare, konsolide bütçeye dahil ise kesin hesabı, Devlet Kesin Hesap Tasarısına dahil edilerek TBMM'ne sunulur.

**f) Yatırım projelerinin ve önemli hizmet faaliyetlerinin vize ve onayı:** Mevzuatta belirtilen usuller çerçevesinde ihale ve taahhütlerinin vize ve onaylanması, yatırımlarının yıllık yatırım programına ithali gibi hususların gözetimini kapsar.

**g) Çalışmalarında idarenin tabi olduğu genel mevzuata uyumunun gözetilmesi:** Yerinden yönetimlerin, idari bütünlüğünün bir parçası olduğu gerçeğinden hareketle, genel hukuki çerçeveye uyumları titizlikle korunmalıdır. Parlamentoca çıkarılmış kanunlarda ayrı-özel düzenlemeler mevcut olmadıkça genel idare için uygulanan kurallar, aynen bu kuruluşlar için de uygulanmalıdır. Personel istihdam ediyorlarsa 657 sayılı kanuna, harcırah ödüyorlarsa 6245 sayılı kanuna, ihale yapıyorlar ise 4734 sayılı kanuna, taşıt ediniyor veya kullanıyorlarsa 237 sayılı kanuna, (ve diğerlerine) tabi olmalıdırlar. Ayrıcalıklar, sistemi dejenere etmemelidir.

**h) Bakanlık denetim elemanları eliyle idari ve mali işlemlerinin denetlenmesi:** Kuruluşlar üzerinde belirli veya belirsiz zamanlarda uygulanan teftiş ve denetimler bir yandan en fazla şikayet edilen, diğer yandan en fazla kabul gören vesayet aracıdır.

**ı) Kuruluşların, kanundan kaynaklanan münhasır yetkileri çerçevesinde aldıkları karar ve tedbirler hakkında yargıya müracaat edebilmek:** Özellikle, Anayasamızda yer alan “Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” hükmüne (Madde: 167) dayanılarak kurulduğu söylenen bağımsız düzenleyici kurulların, kuruluş kanunlarından

aldıkları düzenleyici yetkilerine dayanan karar ve tedbirleri hakkında vesayet makamlarının bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, “idarenin hiçbir eylem ve işlemi yargı denetimi dışında bırakılamaz” kuralı gereği bu karar ve eylemler ilgililer tarafından yargıya götürülebilmektedir. Vesayet makamlarının da bu imkana sahip bulunmaları doğru ve tabiidir.

**j) Koordinasyon: Yerinden yönetimler, mahiyetleri gereği ya coğrafi olarak veya hizmet alanları itibariyle sınırlanmış kuruluşlardır.** Bu özellikleriyle kendi hizmetlerine odaklanmış olarak çalışırlar ve bütünü yeterince dikkate alamayabilir ve göremeyebilirler. Vesayet makamlarına bu konuda önemli görevler düşmektedir. Toplam kamu hizmetlerinin etkinliği ve idarenin amaçlarını gerçekleştirmesi bakımından öncelikli bir konudur.

**k) Açıklık ve şeffaflık ilkesi gereğince, kuruluşun kamuya, parlamento ve hükümete doğru ve yeterli açıklamalarda bulunmasını gözetmek:** Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması temel amaçtır. Buraya ulaşmada açıklık ve saydamlık birincil etkenlerdendir. Bu konuya yalnızca vesayet makamlarının değil, bizzat idarenin kendisinin ve tüm toplumun sadakat göstermesi gereklidir.

Buraya kadar açıklamaya çalıştığımız idari vesayet araçlarının, tamamen aynen ve aynı derecede tüm yerinden yönetim kuruluşlarına uygulanması, elbette söz konusu olmaz. Ancak, bunlara kuruluş kanunlarında açıkça yer verilmeli ve kuruluşun niteliğine uygun türde ve dozda kontrol mekanizmalarının oluşturulmasına dikkat ve özen gösterilmelidir.

## C- ÖZERKLİK

Bizim de imza koyduğumuz (8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı kanun) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3'üncü maddesinde “Özerk Yerel Yönetim kavramı, yerel makamların, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

“Bu hak doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu

yürütme organlarına sahip olabilen meclisler ... tarafından kullanılacaktır.” denilmektedir.

Aynı Şart’ın 4’üncü maddesinin 4 numaralı bendinde, yerel makamlara verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğu, kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkilerin öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamayacağı ve sınırlandırılmayacağı da belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin temel yapılanmasına ilişkin olarak Şart’ın öngördüğü unsurları şöyle sıralayabiliriz:

- Yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda bir bölüm kamu işlerini düzenlemek ve yönetmek amacıyla kurulurlar.
- Kuruluşu, organları, görevleri ve yetkileri kanunla belirlenir.
- Yerel kamu işlerini, kanunla belirlenen sınırlar dahilinde, düzenleme ve yönetme hakkı seçilmiş meclisleri tarafından kullanılır.
- Yürütme organları, bu meclise karşı sorumludur.
- Kişilikleri tam ve özerktir.

Tüzel kişiliğin, karar, takdir ve tercihlerde özerk olma anlamını içinde bulundurduğunu ve yasalarda belirlenmiş bir sınır ve denetim mekanizmasına tabi olmasının doğal olduğunu kabul edersek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Anayasamızda öngörülen “Mahalli İdare” kavramları arasında ilkesel bir farklılığın bulunmadığını kolayca tespit edebiliriz.

Gerek öğretilerde kabul görmüş, gerek uluslar arası ve milli metinlerde (kanunlar ve anlaşmalarda) yer almış kurallara göre, mahalli idare yapılanmasının olmazsa olmazı “Seçilmiş meclis” ve ona karşı “Sorumlu Yürütme Organı”nın varlığıdır. Yürütme organının teşekkülü seçilmiş üyelerden olabildiği (ABD) gibi, atanmış üyelerden (Danimarka, Yunanistan) veya merkezi hükümet tarafından atanmış birinin başkanlığında seçilmiş bir kuruldan (Türkiye’de il özel idaresinde vali ve encümen) oluşan karma modeller şeklinde olabilmektedir. Esasen, pür anlamda seçilmişlerden oluşan bir yürütme organı pratik olarak mümkün bulunmamakta, hizmetin

yürütülmesi, hemen ikinci kademede bir bürokratik yapılanmaya ihtiyaç göstermektedir. Diğer bir deyişle icraat büyük ölçüde atanmışlar eliyle yürütülmek durumundadır. Bu olgu, idarenin bütünlüğünün korunmasında önemli bir bağlantı halkasıdır.

Özerklik bağlamında önemli bir yanlış noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. Mahalli idare meclislerinin ve bazı organlarının seçim yoluyla gelmesi, karar ve tercihlerinde bağımsız olması ve kendine mahsus bazı özellikleri, bu kuruluşlarda milli-siyasi nitelikler bulunduğu vehmine yol açmakta ve bir takım farklı beklentiler içinde olan kafalarda farklı hüyalara sebep olmaktadır. Oysa, buna izin veren bir uygulama dünyanın hiçbir yerinde bulunmadığı gibi böyle bir yorum ve kabul de dünyanın hiçbir yerinde yoktur. Böyle görüntü veren federal sistemlerde de devlet bütünlüğü taviz kabul etmez şekilde korunmakta; ancak federasyonu oluşturan devletler arasındaki bağlar üniter devlete göre daha gevşek tutulmaktadır. Bir başka deyişle, federasyonda gevşeklik, bilinen, istenen ve hatta dağılması ihtimali öngörülen ve kabul edilen bir olgudur. Federasyonlar, gönüllü birliktelik sona erince, dağılmak üzere kurulurlar.

Federe devletin özerkliği ile mahalli idarenin özerkliği kavramları biri biriyle uzak yakın herhangi bir anlam içermeyen iki kavramdır. Bir benzetme yapmak gerekirse, mahalli idare özerkliği, bir arazi parçası üzerindeki tapu ile tescilli mülkiyet hakkına sahip kişi ile diğer vatandaşlar arasındaki ilişki gibidir. Kimse, kişinin tapulu mülkünü dilediği gibi tasarruf etmesine, kullanmasına, kiralamasına, satmasına vs. karışamaz ama malikin de “Burası benim özerk bölgemdir. Bu sınırlar içinde sizin otoritenizi, yetki ve görevleriniz kabul etmiyorum ...” yaklaşımı içine girmesi hoş görülmez. Mahalli seçim ve tercihler milli iradeyi temsil etmediği gibi, onun bir cüz’ü de değildir. Aynı şekilde özerklik de egemenlik değildir.

Anayasamıza göre, yasama yetkisi Türk Milleti adına TBMM’ne; yargı yetkisi, yine, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelere aittir. Yürütme yetkisi ve görevi ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir (Madde: 6, 7, 8, 9). Bu düzenlemelerde şu iki nokta kolayca farkedilecektir:

Birincisi, egemenlik kullanma anlamında, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında diğer yönetim organlarından söz edilmemiş olmasıdır.

İkinci nokta, yürütme erki Türk Milleti adına kullanılmamaktadır. Yürütme, meşruiyetinin ve otoritesinin kaynağını, doğrudan doğruya Türk Milletinden değil, içinden çıktığı Parlamentodan alır. Zaten, Parlametonun en önemli görevlerinden ikisi Cumhurbaşkanını seçmek ve Bakanlar Kurulunu denetlemektir (Anayasa: 87, 102).

#### **D- BÜTÇE HAKKI**

Milletin sahip olduğu en eski ve en temel siyasal hak, bütçe hakkıdır. Millet ve onun iradesini temsil eden parlametonun kamudan toplanacak kaynakların ve bunların sarf yerlerinin miktar ve mahiyeti hakkında söz sahibi olması anlamını ifade eden bütçe hakkı demokrasinin olmazsa olmazıdır ve kesinlikle başka bir organa devri mümkün değildir. Bir vergi kanununun olması veya bir başka kanunda toplanan vergilerin şu kadar payının belli bir kuruluşa tahsisi tek başına yeterli kabul edilemez; bu icraata (vergilerin toplanmasına, payların dağıtılmasına, giderlerin yapılmasına) bütçe kanunu ile parlamento tarafından izin ve yetki verilmesi de gerekir. Bu kapsamda, yürütme organının (Hükümeti, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yerel yerinden yönetimleri, hizmet yerinden yönetimleri ve hatta bağımsız idari otoriteleri dahil) bütün unsurlarıyla bütçe kanununa tabi olması demokratik bir zorunluluktur. Uygulamamızda Bakanlıklar ile merkez ve taşra idaresi genel bütçe; hizmet yerinden yönetimleri (yatırımcı kuruluşlar, sosyal hizmet kuruluşları ve üniversiteler) katma bütçe içerisinde toplanmışlardır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının (Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur) ve kimi bağımsız otoritelerin katma bütçeye dahil edilmesi yönünde niyet ve teşebbüsler bulunmaktadır. Bu teşebbüslerin fevkalade isabetli ve yerinde olduğunu düşünmekteyiz.

Katma bütçeli idare, Devlet sistemimizde bir idare biçimi değildir. Katma bütçeli idareler tümü itibarıyla ayrı özerk kamu tüzel kişileridir. Bunlar hizmet yerinden yönetimi esaslarına göre kurulmuş birimlerdir. Ancak, bu nitelikteki tüm kamu kuruluşlarının bütçeleri konsolide bütçeye

katılmış (katma bütçeli olmuş) değildir. Dışarıdaki bir kamu kuruluşunu, mesela SSK'nu, mesela Türk Telekomünikasyon Kurumunu, konsolide bütçeye katabilirsiniz ve doğru yapmış da olursunuz. Bunun için gerekli yegane şart, katma bütçeli hale gelecek kuruluşun muhasebe ve bütçe sisteminin Devlet muhasebe ve bütçe sistemine uyumlu hale getirilmesidir.

Bu çerçevede, 81 adet il özel idaresinin katma bütçeli idare haline getirilmesinin mümkün ve isabetli bir çözüm olacağı kanaatindeyiz.

İl özel idarelerinin gerek aşağıda (III. Bölümde) önereceğimiz mali-idari yapılanmasıyla ve gerekse katma bütçeli statüsü ile Türkiye Cumhuriyetinin idari bütünlüğü içerisine entegre edilmesi ve temel asli fonksiyonunu güçlü bir şekilde üstlenmesinde yarar görülmektedir.

### **E- MALİ TEVZİN**

Merkezi İdare ile mahalli idareler arasında görev ve yetkilerin bölüşümü, hizmeti gerçekleştirecek harcamaların da bölüşümünü gerektirmektedir. Zira, harcamaların finanse edileceği tek kaynak ülkenin milli geliridir. Bu kaynaktan sağlanan gelirin adil ve rasyonel esaslar içerisinde bölüşümü keyfiyeti, maliye dilinde mali tevzin olarak adlandırılmaktadır.

Uygulamada merkezi idare ile mahalli idareler arasında kaynak paylaşımı üç yolla yapılmaktadır:

**1) Vergi kaynaklarının paylaşılması :** Bu sistemde çeşitli vergilerin tarh ve tahsili mahalli idarelere bırakılmaktadır. Örneğin, gelir ve kurumlar vergileri merkezi idare tarafından; emlak vergileri mahalli idareler tarafından toplanmakta ve kullanılmaktadır. Mahalli idarelere sınırsız vergileme yetkisi verilmesi söz konusu değildir. Diğer ülkelerin uygulamalarında da yoktur.

**2) Merkezi idare vergülerinden mahalli idarelere pay verilmesi :** Bu yöntemde vergilerin tarh ve tahsil yetkisi merkezi idareye ait olmakla birlikte, vergi hasılatının belli bir payı, belli kriterler dahilinde, mahalli idarelere dağıtılmaktadır. Örneği, 2380 sayılı Kanuna göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan paylar.

**3)Hazine Yardımları :** Belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak genel bütçeye konulan ödeneklerle karşılanan ödemeler.

Mahalli vergilerin, belirli sınırlamalar dahilinde, mahalli idarelere tahsis edilmesinde ve hazine yardımları konusunda pek fazla denecek yoktur. Ancak, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere (ağırlıklı olarak da belediyelere) pay verilmesinin uygun ve rasyonel bir çözüm olduğu konusunda tereddütlerimiz vardır. Diğer taraftan bu uygulama bütçe teorisine ve bütçe hakkı kuralına da uygun düşmemektedir.

Bu konudaki değerlendirmelerimize ilerideki bölümlerde devam edeceğiz.

### **III- ÖNERİLEN MODEL**

Buraya kadar açıklamaya çalıştığımız teorik veriler ve ilkeler çerçevesinde temel, birincil mahalli idare birimi olarak gördüğümüz “İl Özel İdaresi” için düşündüğümüz modeli çerçevelemeye başlayabiliriz.

#### **A- KURULUŞ**

İl özel idaresinin temel organları olan Vali, İl Genel Meclisi ve Encümen konusunda vurgulanması gereken temel nokta, bu oluşumun antidemokratik veya yerinden yönetim ilkelerine aykırı bir yönünün bulunmadığıdır. Bugüne kadarki uygulamada önemli bir aksaklık da gözlenmemiştir. Bu konuda, belki, encümen üyelerinin seçim dönemlerine paralel şekilde belirlenecek süreler için görevlendirilmeleri ve Valiye Encümen Üyelerinin seçiminde belli bir inisiyatif tanınmasının yararlı olabileceği söylenebilir. Encümen Valinin başkanlığında bir “İl Yönetim Kurulu” mantığıyla oluşturulmalı ve çalıştırılmalıdır.

Personel kadroları konusunda da bugün olduğu gibi il özel idaresinin iera fonksiyonununun 657 sayılı kanuna tabi görevliler eliyle yürütülmesine devam edilmeli, ayrı bir personel rejimi yaratılmamalıdır.

Personel kadroları, il bütçe teklifinin ekinde parlamentonun onayına sunulmalı ve yasalaşmalıdır veya genel kadro usulü hakkında KHK'ye tabi olmalıdır. Atamalar, unvanlara göre müdür seviyesine kadar Valinin



yetkisinde olabilir. Müdür ve daire başkanları Encümen kararı ile, birim başkanları Encümen kararı ve İl Genel Meclisinin onayı ile atanabilir. Daha başka yetkilendirme formülleri de düşünülebilir.

İdari organizasyonda il büyüklüklerine göre kademeli bir yapılanma öngörülmesi (Genel Müdürlük, Daireler, Şubeler veya Şeflikler halinde) ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı hizmet birimleri ve bağlı ilgili kuruluşlar hiyerarşik bağlantıları ve kuruluş seviyelerini gösterecek şekilde bir teşkilat şeması ile her il için ayrı ayrı ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmelidir.

İlçe örgütü kaymakamın başkanlığında ve bir anlamda merkezin ilçe (taşra) örgütü şeklinde oluşturulmalıdır. (İlçede karar organı anlamında meclise gerek yoktur. İlçe temsilcileri Genel Mecliste zaten mevcut.)

## **B- GÖREVLER**

Merkezi idarenin taşra teşkilatınca yürütülen bir kısım hizmetlerin mahalli idarelere devri konusunda basında çıkan haber ve demeçler ilgiyle izlenmektedir.

Bu cümleden olarak ilköğretim, sağlık, çevre, tarım, orman, bayındırlık, kültür, turizm, trafik, yol, su, elektrik ve köy işleri gibi hizmetlerin il özel idarelerine devri ve yerinde bu hizmetlerin yürütülmesinde isabet vardır. Bu görevleri halen yürütmekte olan merkezi idare taşra birimlerinin bütün kadro ve personeli ile mallarının da il özel idaresine devri gerekmektedir. Burada gözardı edilmemesi gereken nokta, özellikle eğitim, kültür, sağlık ve enerji konularında “Yerel kamu işlerinin, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda yerel makamlarca yürütülmesi” ilkesinin, bu konulardaki milli hedef ve politikalarla çelişmemesi ve bunlara engel çıkarmayacak, zaafa düşürmeyecek tedbirlerin de başlangıçtan düşünülmesi ve sürdürülmesi zaruretidir.

## **C- BÜTÇE**

İdarenin, tüm dalları ve unsurlarıyla parlamentonun bütçe hakkına bağlı ve saygılı olmak zorunluluğundan bahsetmiştik. Bu bağlamda, asli yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin bütçesinin de behemahal TBMM'nin

bilgi ve onayına sunulması gereklidir. Bunun yolunun da il bütçelerinin konsolide bütçeye katılmasından (il özel idaresinin katma bütçeli bir kuruluş statüsüne konulmasından) geçtiğini düşünüyoruz.

Ancak, bunun genel bütçede olduğu gibi, ayrıntılı harcama kalemleri bazında yapılması, hem taşıdığı takdir güçlüğü, hem de yerel yönetimin esnekliğini sınırlayacağı için isabetli görülmemektedir.

Önerimiz, il bütçe teklifinin İl Genel Meclisinin Mayıs toplantısında görüşülüp kabul edilmesinden sonra ekonomik ayırımında (personel, cari hizmet, yatırım ve transfer ödenekleri) ve program bazında (bir anlamda ana ve yardımcı hizmet birimleri itibariyle hazırlanan bir özetinin parlamentoya sunulması ve o şekilde görüşülüp kanunlaşmasının yeteli olacaktır.

İl Meclisinin Ocak toplantısında ise parlamentonun kabulünde bir takım farklılıklar doğmuş ise bunun revizesi yapılmalıdır. Bu suretle yıl içi uygulamanın başlatılıp yürütülmesi mümkün olacaktır.

Buna göre, İl Bütçe Özeti taslak şablonu şöyle olabilir;

..... **İL ÖZEL İDARESİ (A) CETVELİ**

Ayrımlar		Personel	Cari Hizmet	Yatırım	Transfer	Toplam
Programlar						
- Valilik ve Encümen						
- Meclis						
- Eğitim Hizmetleri						
- Bayındırlık ve İmar Hiz.						
- Çevre, Sağlık Sos. Yrd. Hiz.						
- Tarım, Orman Hiz.						
- Ekonomi ve Ticaret Hiz.						
- Kültür ve Turizm Hiz.						
- Ulaştırma Trafik ve Haber Hiz.						
- Elekt. Su Gaz Hiz.						
Toplam						
Finansman	Öz Gelir					
	Hazine Y.					

Kural gereği, parlamento tarafından onaylanmış bulunan bu tablodaki ödenekler arasında aktarmaların da parlamento onayına sunulması gerekir.

Tablonun alt bölümünde yer alan “Finansman” satırlarında, ekonomik ayırimda saptanan ödenek toplamlarından ne kadarının ilin öz gelirleri ile, ne kadarının hazine yardımları ile karşılanacağı gösterilmelidir. Kanaatimizce, hazine yardımları öncelikle yıllık yatırım programlarında yer alan il yatırımları, ikinci derecede ise personel ödenekleri için kullanılmalı; cari hizmetlerin ve transferlerin mümkün olduğunca ilin özel gelirleri ile karşılanmasına çalışmalıdır. Mahalli idarelerin borçlanması prensip olarak kabul edilmemelidir.

İl bütçesinin %5 ini geçen yatırımlar ile yıllara sari yatırımların mutlaka DPT’na bildirilmesi ve yılı yatırım programına alınması zorunludur. Küçük miktarda ve yıllık yatırımlar programa alınmayabilir.

Bütçenin gelir tablosu da şöyle olabilir

..... **İL ÖZEL İDARESİ (B) CETVELİ**

Kodlar	Açıklama	Madde	Kesim	Bölüm	Gelir Türü
	VERGİ GELİRLERİ				
	-Emlak V. Payları				
	-İrat ve Servet Vergileri				
	-Gider Vergileri				
	-Diğer Vergiler				
	VERGİDİŞİ GELİRLER				
	-İşletmeler Hasılatı				
	-Malvarlığı Gelirleri				
	-Özel İdare Payları				
	-Diğer Gelir ve Cezalar				
	HAZINE YARDIMI				
	TOPLAM				

Genel bütçe vergi gelirlerinden İl Özel İdaresine pay vermek yerine, bütçesine hazine yardımı verilmesinin daha uygun olduğunu düşünüyoruz. Böylelikle, götürü gelir payları dağıtılmak yerine, kimin, neye ihtiyacı varsa ve ihtiyaçla orantılı kaynak tahsisleri imkan dahiline girmiş olacaktır. Her il kendi bütçesinin sahibi olacağı için merkezden ödeme emri bekleme durumu da olmayacaktır.

(Torba bütçe diye adlandırılan bu uygulamanın tüm katma bütçeli idarelere ve özellikle muhtar idarelere teşmili mümkün ve hatta isabetli olur. Torba bütçenin kesin hesabının ise DEVLET MUHASEBESİNİN ÖNGÖRDÜĞÜ AYRINTIDA düzenlenmesi gereklidir.)

Diğer katma bütçeli kuruluşlarda olduğu gibi il özel idarelerinin de bünyelerinde hizmet veren, saymanlık yetkisi de olan bir bütçe dairesi bulunmalıdır. İl özel idaresinin kendi bünyesinde bir bütçe dairesinin kurulması, ancak saymanlık hizmetinin Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü tarafından yürütülmesi de düşünülebilir.

## **D- İŞLETMELER**

### **1- Döner Sermayeler**

Döner Sermaye ilke olarak bir muhasebe kolaylığı (saymanlık hesabından ayrı bir defter ve belge düzeni) ve bir ödenek kullanma pratiğidir. Bu yöntemle yıl boyunca her bir ticari işlemi bütçe hesabı ile ilişkilendirmek yerine yılbaşında bir tek bütçe işlemi (Döner Sermaye ödeneğinin verilmesi) ve yıl sonunda tek bir bütçe işlemi (ödenek fazlasının iptali ve gelir fazlasının bütçe hesabına devri) ile sorun çözülür. Ara işlemler ayrı defter ve hesaplarda, herhangi bir ticari işletme gibi, izlenir. Ancak, bu benzerlik ticari işletmeler yaratılması için istismar edilmemelidir.

Yurdumuzda bolca yapıldığı gibi, “Döner Sermaye” kavramını, “Döner Sermayeli İşletme” şeklinde çarpıtıp, hilkat garibeleri yaratılmamalı, çok özel ve sınırlı hallerde döner sermaye kurulmasına izin verilmelidir. Bu takdirde gelir ve fazlalarının ertesi yıla devri mutlak önlenmeli, vezne birliğini bozucu ayrı ayrı ekonomik cepler oluşturulmamalıdır.

## 2- İktisadi İşletmeler

İktisadi Teşekküller kurma konusu, münhasıran hizmet alanlarıyla ilgili olmalı ve topluma hitap etmelidir. Bunlar hiçbir şekilde kamu kurumlarına hizmet arz etmemeli, kamu ihalelerine katılmamalıdır.

Statüleri KİT statüsüne paralel şekilde yasalarla çerçevelenmelidir. Kuruluşları ve idari işlemleri kamu hukukuna; ekonomik, ticari faaliyetleri ve üçüncü kişilerle ilişkileri özel hukuka tabi olmalıdır. (Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirketleşme önlenmelidir.)

Yasal çerçeve belirlendikten sonra, kurulmaları encümenin teklifi, meclisin kararı ve Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmalıdır. Hesapları yıllık dönemler itibarıyla mutlaka; gerekli görüldüğünde döneme bağlı olmaksızın, meclisçe seçilip ücretlendirilen Yeminli Mali Müşavirler tarafından denetlenip raporlanmalıdır. Amatörlerden oluşan denetim kurulları kurulmamalıdır.

Yöneticileri mutlaka profesyonel kimselerden seçilmeli, asla kamu görevlilerine yönetimde ve idari kadrolarda yer verilmemelidir. İktisadi teşekküllerde ayrı yönetim kurulları oluşturulmamalı; bir genel müdürün başkanlığında idari işler genel müdür yardımcısı, teknik işler genel müdür yardımcısı, tedarik daire başkanı, pazarlama daire başkanı gibi üst yöneticilerden oluşan bir “Müdürler Kurulu” tarafından karar ve icra işlevleri üstlenilmelidir. (Halk deyişiyle davul da tokmak da kendi ellerinde bulunmalıdır.) Bu yöneticiler iflasa tabi tüccar statü ve sorumluluğunu taşımaları, iki yıl üst üste zarar eden işletmenin “Müdürler Kurulu” üyeleri, kusurlu olup olmadıklarına bakılmaksızın; yanlış ve yanıltıcı işlemlere tevessül eden üyeler derhal, görevlerinden alınmalıdırlar.

## E- MİLLİ EMLAK

Devlet malı, kamu malı, milli emlak kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu kapsamdaki taşınır mallar konu dışı tutulursa; mevzuatımız, taşınmaz milli emlakın idaresini esas olarak Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne tevdi etmektedir. Bir kısım Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin idaresi ise İl Özel İdarelerince yürütülmektedir.

Örneğin taş ve kum ocaklarının işletme ruhsatları bu idarece verilmekte, rüsumu da bu idarelerce toplanmaktadır.

Merkezi idarenin ( Maliye Bakanlığı) milli emlakın idaresini, merkezde yürütmekte pek başarılı olduğu söylenemez. Taşra örgütü (Defterdarlık Milli Emlak Müdürlükleri) ise inisiyatif kullanmakta yetersiz kalmakta; bütün karar ve sorumlulukları merkezle paylaşmak veya en azından onaylarını almak zorunluluğu hissetmektedirler. Merkezden gelen emir ve telkinler zaman zaman yerel gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Bu konuda derin sıkıntılar vardır.

Milli emlakın (taşınmazların) idaresinin İl Özel İdarelerine devredilmesinin mümkün ve hatta isabetli ve problemsiz olduğunu düşünüyoruz. Uygulamada büyük kolaylıklar ve yararlar sağlanması da beklenebilir. Bu devir kapsamına ormanlar, maden sahaları, kıyılar, ören yerleri ve turistik yatırımlar da dahil edilebilir. (Belki de edilmelidir.)

Bu düzenlemeler sırasında, bir takım kuruluşlara verilen görevlerin de (mesela Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne ait görevler) İl Özel İdaresine devrine dikkat edilmelidir.

Belediye sınırları içerisinde olup şehircilik ve imar planları doğrultusunda belediyelere bırakılması gereken yerlerin devri de İl Özel İdarelerince yapılabilir.

Satış, devir, trampa gibi mülkiyet işlemleri, hukuki ihtilaf ve davalar yerinden daha kolay yürütülebilir, işletilmesi gereken taşınmazlar yerinden daha etkin ve daha verimli şekilde işletilebilir.

Bu konu, mahalli idareler reformunun etkin bir unsuru olarak değerlendirilebilir. Önemli bir fırsattır, diye düşünülebilir.

#### **IV- BELEDİYELER**

Mahalli idarenin temel ve asli kuruluşunun İl Özel İdaresi olması yönündeki görüşümüzü açıklamaya çalıştık. Belediyeler yerel yönetimin ikincil kuruluşu olarak düşünülmelidir (Üçüncü kademede belde ve köyler). Belediyeler, öncelikle meskun mahallerde ve hemşehri hizmetleri için organize edilmeli ve şehir/kasaba büyüklüğüne göre kademeli bir yapılanma

içinde organize edilmelidirler. Belediye kurulabilmesi için beldenin asgari nüfusu 5.000'den az olmamalıdır.

5.000-20.000 nüfuslu beldelerde küçük tip belediyeler kurulmalı buralarda belediye meclisi bulunmamalıdır. Seçilmiş üyelerden kurulu (Bir başkan + 5- 7 üyeli) yönetim kurulu tarafından yönetilmeli, memur kadroları İl Özel İdaresine ait olmalı ve maaşları özel idare bütçesinden ödenmelidir. Muhasebe ve Saymanlık hizmeti -özellikle- İl Özel İdaresinin muhasebesine bağlı olmalıdır. Personel kadrosu, bir Belediye Sekreterinin yönetiminde sayman, doktor, veteriner, mühendis, avukat, zabıta ve itfaiye vs. görevlilerden ibaret olur, diğer iş ve hizmetler işçiler eliyle veya hizmet alım sözleşmeleriyle yürütülür. Küçük tip belediyelere senelere sari harcama ve yatırım yetkisi verilmemelidir. Sözcüleri beldenin ihtiyacı olan kesimhane (mezba) bina ve tesisleri İl Özel İdaresince yaptırılmalı; sadece işletilmesi hususunda belediyeye görev verilmelidir.

20.001-100.000 nüfuslu beldelerde tam belediye teşkilatı kurulabilmelidir. Sayman dışında kadro ve personeli kendisine ait olabilir. Hemşehri hizmetlerinin kapsamı biraz daha geniş tutulabilir. Bütçesinin %10'unu geçmeyen ve 2 yıl içinde ve her halde bir seçim döneminde tamamlanması mümkün küçük yatırımlar için yetki verilebilir. Yatırımların kendileri için belirlenmiş görev alanları ile sınırlı tutulması gereklidir.

İl merkezlerinde ve 100.000'ün üzerinde nüfusu olan beldelerde büyük tip belediyeler; Ankara, İstanbul, İzmir gibi özelliği olan yerlerde Büyükşehir Belediyeleri kurulabilir. Ancak, Büyükşehir belediyelerinin mutlak özel kanunla (çerçeve kanunla değil) kurulması, teşkilatının, kadro ve personelinin, görevlerinin, yetki ve sorumluluklarının, gelir ve giderleri ile bütçeleme esaslarının, vesayet kural ve uygulama usullerinin kuruluş kanununda gösterilmesi gereklidir. Örneğin; İstanbul'da İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediyesinin hemen hemen aynı konu ve alanlarda, aynı sınırlar için hizmet vermesini (özellikle konunun yabancısı olanlara) anlatmakta sıkıntı çekilmesi normaldir. Yine bir örnek olmak üzere, İstanbul'da personeli, kadroları, bütçesi ile idari bütünlüğüne entegre edilmiş Vali-Büyükşehir Belediye Başkanı- Encümen- İl Meclisi İlişkileri ile karşılıklı görev ve yetkileri iyi tanımlanmış olmak şartıyla tek bir yerel yönetim birimi

kanunu çıkarılması düşünülebilir. Büyükşehir Belediyesi kurulan yerlerde (merkez) ilçe belediyeleri kurulmamalıdır.

Belediye organizasyonları için gözden kaçırılmaması gereken en önemli husus, bu kuruluşlar için mutlaka çağdaş ve kapsamlı bir teşkilat kanunu çıkarılması ihtiyacıdır. Bu kanunda mutlaka kademeli bir yapılanma öngörülmelidir. Çemişgezek ile İzmir’i aynı yapıdaki belediyelerle yönetmek mümkün değildir. Kademeli örgütlenmede beldenin nüfusu yanında, ekonomik kapasitesi (gösterge olarak vergi hasılatı) turistik durumu, kalkınma önceliği vs. kriterler belirlenebilir.

İdarenin bütünlüğü ve idari vesayet red ve inkar edilmemeli, ancak, beldenin sosyal imkanları, ekonomisi, kültürel seviyesi, demokratik geleneği vs. göz önünde tutularak özerklik alanı kademeli olarak genişletilmelidir. Bu ölçütlerin standartları önceden belirlenmeli, politik kaygılarla beldelere farklı kriterler uygulanmamalıdır.

Belediyelerle İl Özel İdareleri arasında görev bölüşümü, coğrafi sınırlar itibariyle değil, görev konuları itibariyle çizilmelidir. İlke olarak, belediye görevleri meskun mahallerde yaşayan insanların cari hizmet ihtiyaçlarına yönelik olmalı; yatırım ve imar-emlak işleri, iktisadi işletmeler ve mali operasyonlardan uzak tutulmalıdırlar (Büyük şehirler için istisna getirilebilir). Belediyelere borçlanma imkanı tanınmamalıdır; üç aydan uzun vadeli borçlanma veya daha kısa vadeli de olsa ertesi yıla sirayet eden borçlanma imkanı asla tanınmamalıdır.

## V- SON SÖZ

Devlet kuruluş kanunlarına Anayasa ismi veren bizden başka ülke yok. Batılı ülkeler bu belgeye “Constitution” diyor. Zaten, Cumhuriyetin ilk anayasasına biz de “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” demiştik. Bu isimlendirme ile devlet teşkilat kanunları, Devletin temel nizamını, örgütlenmesini, yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumunu, görev ve yetkilerini, biri birleri ile ilişkilerini ve karşılıklı sorumluluklarını bir şema dahilinde tespit eden ve nihayet Devletin vatandaşla münasebetlerinde bağlı olduğu kuralları (Temel hak ve özgürlükler) belirleyen varoluş belgeleridir.



Devletin esas teşkilatına müteferri yapılanmaların da Anayasada çerçevelenen Devlet felsefesi ve ilkeler içerisinde ve kanunlarla oluşturulması gereği, yine bir Anayasa emridir. Bu konuda birinci ilke, egemenliğin kayıtsız ve şartsız Millete aidiyetidir. 1924 Anayasasında “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletin yegane ve hakiki mümessili olup Millet namına hakkı hakimiyeti istimal eder” hükmü mevcut idi (Madde: 4). 1961 ve 1982 Anayasalarında, Millet egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılacağı düzenlenmiş; “TBMM’nin Milletin yegane ve hakiki mümessili ...” olduğu ibaresi çıkarılmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin zaman içindeki gelişimi dikkate alındığında, millet egemenliğinin (yasama, yürütme ve yargı gücünün) yetkili organlar eliyle kullanılması şeklinde düzenleme doğrudur. TBMM’nin, milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğu vurgusunun kaldırılmasının ise, yetkinin diğer organlarla paylaşılması yanında, bir şekilde parlamentoda çoğunluk sağlayan grupların “Devlet ben’im!” iddialarına yasal dayanak oluşturmama endişesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Buna rağmen, 1924 Anayasası ile vücut bulan Devlet yapılanmasında köklü bir değişiklik getirilmiş de değildir. Örgütsel bakımdan Atatürk’ün Kutlu Meclisi’nin milli bilinçteki özel yerinin muhafaza edildiğini söylemek istiyoruz. Bu da pek tabii ve olması gereken bir durumdur. Görev, yetki ve sorumluluk üçgeninde, denetimler ve dengeler (Checks and Balances) ilişkisinin kilit noktasında parlamento bulunmaktadır. Parlamentolar rejimin en esnek ve akışkan noktalarıdır. Toplumdaki iktidar kaymaları ilk önce parlamentoya yansımaktadır. Demokratik geleneklerin yerleşmesi ölçüsünde bu esneklik (kalite ve yetenek olarak) artmaktadır.

Söz konusu esneklik ve akışkanlık, egemenliği paylaşan diğer devlet organlarında, parlamento ile ilişkilerin derecesi ve niteliği ile doğrudan bağlantılıdır. Bu durum, yürütme organı ile parlamento ilişkisinde çok açık olarak görülmektedir. Toplumsal desteğini kaybeden gruplar, parlamento çoğunluğunu kaybetmekte; parlamento çoğunluğunu kaybeden hükümetler de iktidar güçlerini kaybetmektedirler. Bu mekanizma, toplumsal sistemde açıklık ve esneklik sağlamakta; kendi kendini besleyen kapalı devre odakların kemikleşmesini önlemektedir.

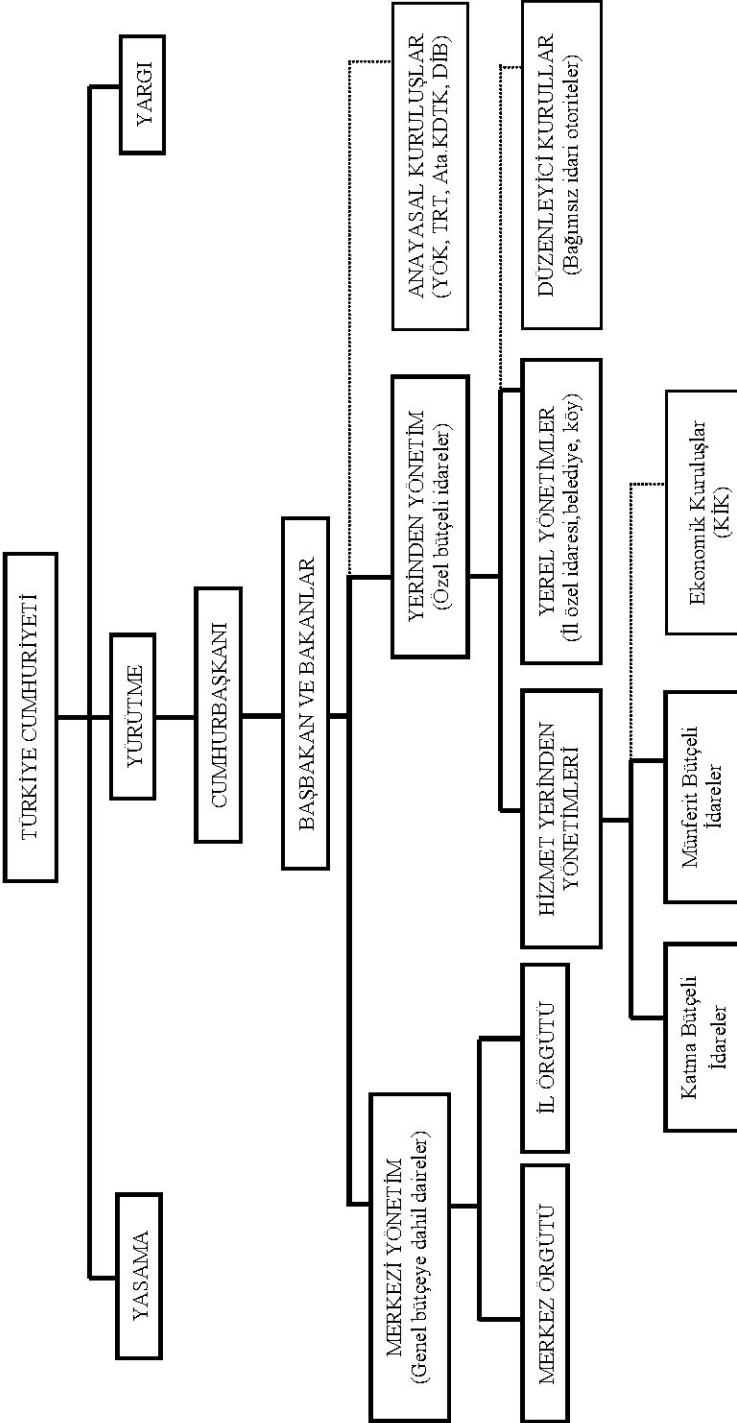
Bu bağlamda, başta hükümetler olmak üzere yürütme görevini üstlenen bütün idari birimler, ya doğrudan (Bakanlar Kurulunun kendisi) veya hükümet kanalıyla, parlamentoya karşı bir hesap verme sorumluluğu altında bulunmalıdırlar. Bunun doğal sonucu, parlamentonun bu hakkının gereği olan oluşturucu ve soruşturucu mekanizmalara, inisiyatiflere ve yaptırım yeteneğine sahip kılınmasıdır. Yasal düzenlemelerinin yapılması, güvenoyu, bütçe ve kesin hesaplarının kabulü, kadro düzenlemeleri, üst yönetici ve üyelerinin seçimi veya atanmalarının onaylanması, bilgi edinme ve denetim yolları gibi yöntemler bu mekanizmalara örnek gösterilebilir.

Devlet'te yeniden yapılanma ihtiyacının kuvvetle hissedildiği; bu yolda Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Mali Yönetim Kanunu, Mahalli İdare Reform Kanunu gibi düzenleyici metinlerin taslaklarının kamuoyunda konuşulduğu şu günlerde konuya bir başka açıdan yaklaşarak tartışmalara katkıda bulunmak istedik.

Bu bağlamda, yasal düzenlemelerin yapılması sırasında göz önünde bulundurulması gereken anayasal kurallar yanında diğer yasalar ile idare hukuku öğretisinde genel kabul gören ilkelere ve kavramlara işaret ettik.

Müteakiben , çağdaş, rasyonel, etkin ve daha özerk bir yerel yönetim için “İl özel idare” sinin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir model oluşturmaya çalıştık.

Takdir okuyucunundur.



**Notlar:** 1) Merkezi idare Hükümete doğrudan bağlı ve tek Devlet tüzel kişiliği altındaki daireler topluluğudur. Merkezi idarenin kuruluş, işleyiş ve denetimi hiyerarşik düzene tabidir. (Merkezi idare içinde yer alan kuruluşlarda "Bağıl kuruluş" kavramı genellikle vesayet ilişkisi anlamında değildir. Örneğin: 3152 sayılı kanun maddesi: 29, Emniyet Gn. Md. hüğü)

2) Yerel idareler, ayrı tüzel kişilikleri ve ayrı bütçeleri olan idari ve mali bakımdan bağımsız kamu kuruluşlarıdır. (Kuruluş kanunlarında "Bağıl kuruluş" olduğu belirtilmemiş olanların bağımsızlığı konusunda farklı değerlendirmeler mevcuttur.)

3) Özel bütçeli, bu yerel idarelerin bazıları konsolide bütçeye dahil edilmiştir. Üniversiteler, DSI, TCK gibi katma bütçeli idareler. Bazıları katma bütçenin dışında bırakılmıştır. SSK, Bağkur, TAİK, TSE gibi.

4) Yerel idarelerin tümü Hükümetin VESAYET DENETİMİNE tabidir. Vesayetin derecesi bağıl kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş statüsüne bağlıdır. Gerek hiyerarşik ilişki ve gerekse vesayet ilişkisi Anayasamızın İDARENİN BUTUNLUĞU ilkesinin doğal gereğidir.

5) Düzenleyici Kurullar idari bütünlüğe dahil, işleyişinde idarenin tabi olduğu kuralara tabi, karar ve tasarruflarında hükümete ve parlamentoya hesap veren örgütler... (ölmalıdır).