

ÂMME İDARESİ TEŞKİLÂTİNİN ANA KAVRAMLARI

Doç. Dr. İsmet GİRİTLİ

A. Konunun Önemi

Memleketlerin kalkınması ve Demokratik rejim içinde idaresi yolunda çözümlü gerekli dâvalardan birinin de Devlet ve İdare makinesini kurmak ve verimli şekilde işletmek olduğuna şüphe yoktur.

Gerçekleştirdiğimiz birçok devrimlere rağmen idarede gerekli reformları henüz başaramadığımız ve çağımızın ihtiyaçlarına uygun, hızlı ve etkili bir şekilde işleyen, halkla bağıntıları düzenlenmiş bir idare mekanizması kurmak konusuna el atamadığımız bir gerçektir.

Halbuki çağımızda demokrasinin temellerinden birinin de verilen ödevleri sürat, ehliyet ve dürüstlikle yapabilecek bir idare sistemi kurmak ve geliştirmek olduğu sonucuna varılmıştır.

Nitekim «Public - Administration» Amme İdaresi olarak adlandırılan ve İdarî teşkilât ve personel statüsü prensiplerini ve bilhassa bu teşkilât ve personelin plânlı, koordine ve verimli bir şekilde işlemesi konusunu ele alan ve ünlü amme idarecisi Leonard D. White'din da işaret ettiği üzere; esas gayesi: Mevcut kaynakların vatandaşlara hizmet konusunda en verimli şekilde kullanılması olan bir sistemin son yıllarda kazandığı önemin sebebi budur¹.

İdarî siyaset ilmî ötedenberi tatbik alanı bulmuş olmakla beraber, Âmme İdaresi terimi ancak 17. Yüzyılda kullanılmaya başlanmış, çağdaş anlamında A.B.D. de Washington ve Hamilton tarafından kullanıldığı gibi, «Hükûmetin ve idarenin takib ettiği metodları düzeltmek, icraatını özel teşebbüse daha az benzer hale sokmak, Teşkilâtını kuvvetlendirmek, personelin vazifelerini vazifeşinaslıkla taçlandırmak amacı ile» Âmme İdaresi konusundaki verimli çalışmalar Woodrow Wilson'un 1887 de yayınladığı «The Study of Public Administration» makalesile başlamıştır.

[1] Dwight Waldo, The study of Public Administration, Newyork 1955

Zamanımızda idare kamu hizmetlerini gören büyük ve teknik bir teşkilât haline geldiğine göre, bu makinenin bürokratizimi önleyecek, vatandaşların ihtiyaçlarını en çabuk ve iyi şekilde karşılayacak bir organizasyon haline gelmesi zarureti teslim edilmiş ve bir takım esaslar teklif edilmiştir. Meselâ bu esaslardan sadece biri olan «Scientific Menagement - İlmî sevki idare» taraftarlarına göre; iş hayatında uygulanan çalışma metodları aynen veya kısmen kamu hizmetleri teşkilâtında kullanılacak olursa çok verimli sonuçlar elde edilir. Zira zamanımızda bir hizmetin yapılır gibi gösterilmesi ve hattâ sadece şu veya bu şekilde yapılması yetiştirmez.

Esas olan seviyeli, hızlı ve verimli çalışmadır.

Tamamen ayrı siyasî felsefeden hareket ettikleri halde, dünya liderliği yarışının kazanılmasının bilhassa millî produktivitelerin artış oranına bağlı olduğunu anlayan A.B.D. ve Sovyet Rusya, birbirlerinin idarî ve iktisadî teşkilât ve tekniklerini incelemekte ve faydalı buldukları esasları benimsemekte tereddüt göstermemektedirler.

Nitekim yönetim hareketinin babası olarak kabul edilen Amerikalı Mühendis Frediric W. Taylor'un ismine izafeten «Her faaliyetin en iyi şekilde ifası usulünü bulmak ve verimini artırmak» amacını güden Taylorizm'in² Sovyet Rusya'da iyi bir organizasyon sayesinde 1935 de Donetz havzasında kömür istihsalini fazlası ile artıran bir kömür işçisinin adından dolayı «Stahanovizm» şeklinde ortaya çıkmış olduğu malûmdur.

Kısaca Âmme İdaresi, İdare Hukukundan farklı olarak, Devleti ve idareyi sadece bir «Hukuk Devleti» olmak yönünden değil ve fakat daha ziyade bir «Hizmet Devleti» yönünden ele almakta, hukukî yönleri yanında teknik, sosyolojik ve hatta psikolojik realiteler üzerinde durmaktadır.

Bütün az gelişmiş memleketlerde göze çarpan çelişme şudur ki: Bu gibi memleketlerde idarî teşkilât ve personelinin yetersiz ve verimsizliğine karşılık vatandaşlar, hükûmetten ve idareden en kısa zamanda adeta «mucizeler» beklemekte ve bu suretle süratli bir idarî reform ve organizasyon ihtiyacı daha da önem kazanmaktadır.

Milletlerarası tatbikat idarî teşkilâtdaki eksiklik ve aksaklığın ve idarenin şu veya bu sebepten dolayı «do-nothing Administration - Bir şey yapmayan idare» halinde düşmesinin ekonomik ve sosyal

[2] Frediric W. Taylor, The Principles of Scientific Menagement Newyork, Harper 1921

kalkınmasını başarmak isteyen memleketlerin başarısızlığının başlıca sebebi olduğunu göstermektedir.

Kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçınma ve şu veya bu sebeplerden dolayı daireden daireye koşuşan, Devlet için önemsiz ve fakat vatandaş için hayati önemi olan bir evrakı imzalatmak veya izni almak uğruna günlerini, haftalarını ve aylarını geçiren vatandaşların bu durumu sadece kötümserlik, bezginlik ve kızgınlık yaratmakla kalmamakta, memleketin bütün iş hayatını felce uğratarak kalkınma için büyük bir hendikap teşkil etmektedir. İşte bunun içindir ki, Birleşmiş Milletler, bilhassa Teknik Yardım Teşkilâtı vasıtasile bu konuyu ilmi şekilde ele almış ve ilgili memleketlerin dikkatini bu çok önemli gerçeğe çekmiştir³.

Yine bu anlamda olmak üzere, merkezi Brüksel'de bulunan Milletlerarası İdarî İlimler Enstitüsü idarî reform konusunu ciddi ve geniş bir şekilde ele almış ve incelemiş bulunmaktadır⁴.

Şimdi ise sıra memleketimizin ilgili ve yetkili çevrelerinin ve kişilerinin bu meseleye ciddiyetle eğilmelerine gelmiştir.

Zira bir memleketin vatandaşlarının enerji, ehliyet ve tutumları o toplumun ana kaynağını teşkil etmekte ve bu kaynağın gözetilmesi ve geliştirilmesi ekonomik kalkınma için büyük bir önem taşımaktadır.

Gerçekten ekonomik kalkınma probleminin ilmi bir şekilde ele alınıp incelenmesi sonunda bu müessesenin icap ettirdiği uzun bir faktörler ve şartlar listesi tesbit edilmiştir.

İşin fazla tafsilât ve teferruatına girmeden şu kadarını söyleyelim ki, ötedenberi bir memleketin kalkınmasında en esaslı faktör olarak alınan tabiat unsurunun yerini aşağı yukarı 1929 yılından sonra sermaye almış ve hatta bugün bile kuvvetini muhafaza eden bir görüşe göre; içerden veya dışardan yeterince sermaye bulabilen geri kalmış memleketlerin, kalkınmalarını kolaylıkla başarabileceklerine inanılmıştır.

Fakat ekonomik kalkınma bakımından lüzum ve önemi gitgide artan bir şekilde kabul ve hattâ diğer faktör ve şartlara göre üstünlüğü bile iddia olunan diğer bir unsur, özel teşebbüslerde müteşebbislerin, kamu teşebbüslerinde ve bizzat Devletin kalkınma plânlarının

[3] A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice with special referance to Developing Countries, United Nations 1961, p. 15, 109-112

[4] International review of Administrative Sciences, Vol. XXIII, No. 4, Bruxelles 1957

gerçekleştirilmesinde ise, memurun anlayış, tutum, ehliyet ve kabiliyedir⁵.

Sosyal ve ekonomik kalkınmasını aynı zamanda başarmak isteyen bir memleketin kamu idaresinin personeline, sağlık, eğitim, toprak reformu, bayındırlık ve diğer alanlarda çok önemli ve muazzam işler düşmekte ve bu sebepten enerjik ve bilgili kamu yönetimi, kalkınma hamlesi içinde bulunan memleketlerde, bu kalkınmayı başarmış ileri memleketlere nazaran, daha büyük bir önem taşımaktadır.

Gerçekten zamanımızda ekonomik ve sosyal kalkınma için doğru bir kamu yönetiminin şart olduğu, böyle bir yönetimin ise tarafsız bir idarî teşkilâtla sağlanacağı ifade edilmiş, Birleşmiş Milletler Teknik İdaresinin özel bir komiteye hazırlattığı raporda: «Yetkilerini kötüye kullanan, kamu hizmetlerinde haksızlık ve yolsuzluklara müsaade eden veya göz yumanların sıhhatli ve istikrarlı bir âmme idaresi kuramayacakları» açıkça ortaya konmuştur⁶.

İşte bu gerçekleri ve memleketimizin geçmiş yıllarının uygulama ve realitelerini gözönünde tutan 1961 Anayasamız üçüncü kısmının ikinci bölümünde «İdare» başlığı altında, bağımsız, tarafsız, hukuka saygılı ve teminatlı bir âmme idaresi ve personelinin gerektirdiği esasları tesbit ve tanzim etmiştir (m. 112 - 125).

Bir memleketin âmme idaresinin durum ve seviyesini tayin eden esaslı faktör, âmme personelinin fedakârlık, ehliyet ve dürüstlüğü olup hiç bir idarî sistemin onu meydana ve harekete getiren memurlarından ne daha iyi, ne de daha fena olmasına imkân yoktur.

Nitekim Âmme İdaresi personelinin seviyesi yükseltildiği takdirde bunlardan alınan verimin çok arttığını, böyle bir kadronun ise kalkınma proje ve plânlarının yürütülmesinde ve gerçekleşmesinde çok faydalı olduğunu Milletlerarası tecrübeler ve tatbikat göstermekte ve bu gözlem Âmme İdaresi personelinin ıslâhı konusunun bütün memleketlerde sık sık ele alınmasına sebep olmaktadır.

Birleşmiş Milletler Teknik Yardım İdaresi ile Uruguay Hükûmetinin 1955 yılında Montevideo'da ortaklaşa Âmme İdaresi üzerinde tertip ettikleri Milletlerarası bir seminerin esas amacı da; Bilhassa Latin Amerika memleketlerinin çok muhtaç buldukları ekonomik ve sosyal gelişme plânlarının yürürlüğe konulması ve başarıya ulaştırılması için zarurî şart bulunan personelin yetiştirilmesi ve ıslâhı için gerekli tedbirlerin belirtilmesi olmuştur.

[5] United Nations, Processes and problems of industrialization in Underdeveloped Countries, Newyork 1955, p. 30-38

[6] Standards and techniques of public Administration, report by the special Committee on public Administration problems Newyork, 1951 P. 9.

B. Âmme İdaresi Teşkilâtının Esasları;

Âmme İdaresi Teşkilâtı Kamu Hizmetleri Teşkilâtından veya Âmme Kudretinin teşkilâtlandırılmasından ibarettir. Kamu Hizmetlerinin, hukukî yapısını iskeletini kuran ve müteşebbisini meydana koyan bu teşkilât İdare Hukukunun bir nevî anatomisidir.

Âmme İdaresi Teşkilâtı zaman ve yer şartlarına; memleketin sosyal yapısına, Devletin siyasal ve ekonomik şartlarına ve imkânlarına ve görülecek olan hizmetin icaplarına göre şekiller alır. Bu itibarla her zaman ve her yer için tek bir Âmme İdaresi Teşkilâtı tipi olamayacağı gibi, bir memleketin bütün İdare kuruluşlarının aynı şekilde olmasına imkân yoktur.

Bununla beraber Âmme İdaresi Teşkilâtına hakim olan ortak siyasî ve teknik esaslar göze çarpmaktadır. Gerçekten «Acaba Kamu Hizmetlerinin yönetimi ve Âmme Kudreti bir Merkezde mi toplanmalı yoksa bu hizmetler ve kudret muhtelif İdarî kuruluşlar arasında dağıtılmalı mıdır?» sorusu İdare Hukukunda «Merkeziyet - Merkezden Yönetim» ve «Ademî Merkeziyet - Yerinden Yönetim» nazariyelerini ortaya çıkarır. Derhal şunu söyleyelimki Kamu Hizmetlerinin hukukî yapıları ne şekil alırsa alsın, bu siyasi nazariyelerden biri veya bunların telifinden çıkan bir esas dayanak noktasını teşkil eder.

Gerçekten Kamu Hizmetlerinin veya Âmme Kudretinin düzenlenmesinde ve teşkilinde mevcut bulunan iki zıt temayül Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim eğilimleri veya daha doğru bir ifade ile Âmme Kudretinin tamamen Merkezde toplanması ve her işin Merkezden yönetimi eğilimi ile bu kudretin bölgelere veya Merkezden ayrı kuruluşlara dağıtılması ve işlerin büyük kısmının bu ayrı teşekküllere gördürülmesi fikridir. Modern Devletlerde mutlak anlamda bir birinden ayrılmış ne Merkezden Yönetim ne de Yerinden Yönetim mevcut olmayıp, tek Komünden ibaret olan Monako Prenslüğünde bile her iki sistem kaynaştırılmış bulunmaktadır.

Nitekim 1961 tarihli Anayasamız 112 Maddesinde İdarenin kuruluş ve görevlerinin Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim esaslarına dayandığını tasrih etmiştir.

I — MERKEZDEN YÖNETİM

Merkezden Yönetim'de Âmme İdaresi Teşkilâtı aralarında bir hiyerarşi bağı mevcut bulunan memurlar vesair idare adamlarından ibaret tek bir merkez ve yapı şeklinde görülür. Yani, İdare Teşkilâtı

hiyerarşi denilen bir hukukî bağ ile zincir halinde Merkeze bağlanmış kişilerden mürekkep tek bir teşkilât halinde meydana çıkar.

Tarihte Devletlerin Merkezden Yönetim'den Yerinden Yönetim'e geçtiğini ve sonra tekrar toplandığını görüyoruz.

Osmanlı İmparatorluğunda da bir «Yetki Genişliği» esası carî olduğu ve Merkez zayıfladıkça bunun da derebeylik şeklinde bir Yerinden Yönetim'e doğru gittiği ve Ülkenin muhtelif parçalarının Merkez'den ayrı ve geniş muhtariyete sahip Eyaletler haline geldiği ve İkinci Sultan Mahmut devrinden sonra da sıkı bir Merkezden Yönetim hareketinin başlıyarak birçok Eyaletlerin Merkezileştirildiği görülmektedir.

Fransa, Almanya ve İtalya gibi Avrupa memleketlerinde görülen bu gelişme seyrinin Amerika Birleşik Devletlerinde dahi göze çarptığı inkâr olunamaz. Nitekim çağımızın ünlü Amerikan Âmme İdarecisi Leonardo D. White'in işaret ettiği üzere A.B.D. nin değişmekte olan sosyal bünyesi, yıllardır yavaş yavaş gelişmekte olan ve 1933 ten itibaren süratlenmiş bulunan Merkezden Yönetim istikametindeki ana temayülün örneğini vermekte, bunun kaçınılmaz bir sonucu olarak Âmme İdaresi Teşkilâtı memleket ölçüsünde yayılma temayülünü göstermektedir⁷.

Merkezden Yönetim'in faydaları :

Merkezden Yönetim'in faydalarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.

— Siyasî kuvvet bu sayede genişler ve kuvvetlenir. Merkezin salâhiyetlerinin genişlemesi ve kuvvetlenmesi bugün bir ihtiyaç halini almıştır. Bir taraftan Millî Müdafaa ihtiyaçları kuvvetli bir birliğe ihtiyaç göstermekte, diğer taraftan ekonomik ihtiyaçlar kuvvetli bir Merkez Teşkilâtı ve Merkezin geniş müdahalesini icabettirmektedir.

— Âmme Hizmetleri için lâzım gelen Sermaye ve İhtisas ihtiyacı da Merkezden Yönetim'i lüzumlu kılan bir sebeptir. Ekonomideki Temerküz Kanunu Merkezden Yönetim sayesinde hükmünü yürütmek imkânını bulur ve Âmme Hizmetlerinin daha ucuz ve rasyonel şekilde görülmesini sağlar.

— Merkezden Yönetim'de İdare'nin mahallî etki ve baskılara karşı tarafsızlığı daha kolay sağlanabilir. Gerçekten Fransa'da ve bizde olduğu gibi küçük mıntikalarda memurların eşrafın ve nüfuzlu kişilerin ve zümrelerin baskısı altında kaldığı görülmüştür.

[7] Leonardo D. White. Introduction to Public Administration, 1954

— Askerî Kuvvetlerin ve Teşkilâtın Merkezileştirilmesi Mülkî İdarede de Merkezden Yönetimi zorunlu kılar. Gerçekten Merkezden Yönetim yalnız askerî kuvvetlere uygulandığı takdirde mahallî kuvvetler dağınık ve zayıf kalacak ve askerî kuvvet zayıf olan Mülkî İdareler üzerinde mühim bir tesir ve nüfuz icra etmeye başlayacaktır⁸.

Merkezden Yönetim'in sakıncaları :

Bu sakıncaları şu suretle özetleyebiliriz.

— Merkezden Yönetim kırtasiyeciliği arttırır: Her iş Merkezde toplanacağı ve halledileceği için Merkezle işin yapıldığı bölge arasında uzun yazışma ve merasimlere lüzum olur ve bu yüzden aşırı bir Bürokratizm ve kırtasiyecilik meydana çıkar. Nitekim A.B.D. de Sevk ve İdare İlmî literatüründe bu sakıncayı karikatürize etmek üzere kullanılan cümle şudur: «Çöp teneklerinizi boşaltmadan evvel Genel Merkezden müsaade alınız.» Gerçekten bu sakınca yüzünden işlerin icap ettirdiği sürat ve işle meşgul olan memurun alakası kaybolur, mahallî bakımdan acele olan bir işin önemi Bürokratizm ağları içinde takılır.

Nitekim bu anlamda olmak üzere Lamennais «Merkezden Yönetimin Merkeze sara hastalığının çirpinişlerini, memleketin Merkezden uzak uçlarına ise felçlinin hareketsizliliğini» getirdiğini söylemiştir.

Bilhassa teknik özellikler taşıyan bir kısım hizmetlerin sıkı bir Merkezden Yönetim sistemiyle görülmelerine imkân yoktur. 1957 de Sovyet Rusya'da yayınlanıp bütün Hür Dünya'da büyük ilgi toplayan Sovyet yazarı Vladimir Dudintsev'in «Yalnız Ekmekle Yaşanmaz» kitabında bir icadın kabul edilmesi için Sovyet Bürokratizminin çıkardığı güçlükler karikatürize edilerek anlatılmış ve «Demokratik Merkezden Yönetim Prensibi mucibince, rejimin ihdasından beri sıkı bir Merkezden Yönetim'e tâbi tutulan Sovyet Âmme İdaresi ve Ekonomik Teşkilâtı, Stalin'in ölümünden sonra Bürokratizm yüzünden uğradığı bu gibi tenkitler sonucunda 7. Temmuz. 1957 tarihli bir kanunla bilhassa Sinaî ve Ekonomik teşebbüslerde Yerinden Yönetim Prensibini kabul etmek yoluna gitmiştir⁹.

— Merkezden Yönetim Demokrasi esaslarına da fazla uygun değildir. Zira mahallî işler doğrudan doğruya Merkezin araçlarıyla ve kontrolü altında görüleceği için halk kendini doğrudan doğruya

[8] Onar (S.S.) İdare Hukukunun Umumî Esasları, İst. 1960 s. 471

[9] Bonnefous-Edouard. La reforme Administrative, 1958 p. 151-153

ilgilendiren bu işlerden uzaklaşmış hisseder. Oysa halk kendini ilgilendiren mahallî işlerle meşgul olmaz, irade ve kudreti bu işlere tesir etmezse bu işlerle meşgul olmaya lüzum görmez ve bunun sonucu olarak siyasî vazifelerini ihmal eder.

— Merkezden Yönetim sistemi memurların tâyininde olumsuz bir rol oynayabilir. Şöyle ki memur, kendisini hizmetle ödevli olduğu halkla doğrudan doğruya alâkalı görmediği için vatandaşı memnun etmeye çalışacağı yerde, Merkeze hoş görünmekle yetinerek halkın işlerine, dileklerine lâzım gelen önemi vermiyebilir. Bunun sonucu olarak vatandaşla Hükûmet ve İdare arasında gitgide artan bir uçurum hasıl olabilir. Fakat Merkezden Yönetim'in esas sakıncası bu sistemin meydana getirdiği Bürokratizm yüzünden müsbet bir işi olmayan sadece evrak havalesi, kaydı, dosyalar konulması gibi hiç bir pratik netice ve faydası bulunmayan ve Bütçenin yükünü lüzumsuz yere arttıran bir sınıfı ortaya çıkarmasıdır.

Bilhassa lüzumsuz yazışma (Paperasserie-Red Tape) ları belirten «Bürokrasi» tâbiri umumiyetle kırtasiyecilik, sorumluluk yüklenmekten kaçınma, işlerin yavaş yürütülmesi gibi menfî bir değer hükmünü ifadesi olmakla beraber, bugünkü ilmî yayınların çoğunda bu terim Âmme ve Özel Sektördeki Teşkilât ve İdareyi ifade etmekte, bürokrasinin patolojik tezahürleri ise «Büroktarizm» tâbiri ile vasıflandırılmaktadır ¹⁰.

— Merkezden Yönetim bazan siyasî nüfuz ve etkilere yel açarak Âmme Hizmeti masraflarının adilane dağıtımına engel olabilir. Şöyle ki kuvvetli Millet Vekilleri seçmenlerini memnun edebilmek için diğer yerlerin zararına olarak Hükûmeti zorlamak suretiyle kendi seçim çevrelerine bir takım ek menfaatler sağlayabilirler.

Kısaca denilebilir ki bütün sakıncalarına rağmen tarihî, sosyal, siyasal ve ekonomik sebeplerin meydana getirdiği Merkezden Yönetim sistemi muhafaza edilmekte ve bu mahzurları önleyen veya azaltan tedbirler mevcut bulunmaktadır.

İşte «Tevsîi mezuniyet - Yetki Genişliği» kurumu Merkezden Yönetimin bazı önemli ve acele işleri geciktirme sakıncasına karşı düşünülen ve alınan bir tedbirdir.

Bu tedbir bir mıntıka veya hizmetin başında bulunan Merkezin memuruna karar almak ve uygulamak gibi Âmme Kudretinden doğan yetkilerin tanınmasıdır. Bu suretle yetkisi sadece karar, emir ve direktiflerini uygulamaktan ve yürütmekten ibaret olan kendili-

[10] Abadan (N.) Bürokrasi, Ankara, 1959, s. 88

ğinden karar vermek yetkisine sahip bulunmayan mahallî bir memurun yetkisi genişletilmiş bulunmaktadır. Yetki genişliği kurumunun uygulanmasına misal olmak üzere İl İdaresinin başında bulunan Valilerin durumu gösterilebilir. Gerçekten Vali Devleti temsil etmekte ve aynı zamanda Hükûmetin de temsilcisi sıfatıyla Hükûmetin haiz olduğu Âmme Kudretini kullanmak, icraî kararlar almak ve onları resen icra etmek yetkisine sahiptir. Nitekim 1961 Anayasamızın 115. Maddesinin 2. Fıkrası «İllerin İdaresi Yetki Genişliği esasına dayanır.» hükmünü ihtiva etmektedir.

Yetki Genişliği Merkezden Yönetim sisteminden ibaret olduğu için karar almak ve onu yürütmek yetkisini haiz olan kişi tamamen Merkez Teşkilâtı içinde bulunmakta ve Merkezi temsilen ve merkezin transfer edilmiş yetkisiyle¹¹ onun namına hareket etmekte ve bu sebepten dolayı bu gibi tasarruflar aleyhine açılacak dâvalarda husumet Merkeze teveccüh etmektedir.

MERKEZDEN YÖNETİM SİSTEMİNİN ESASI VE GERÇEKLEŞTİRİLME ARACI

Hiyerarşi: Bir Teşkilât içinde çalışan kişiler arasında mevcut olan ve astı üste bağlamak suretiyle bunları bir tek şefe daha doğrusu onun emir ve direktifi altına koyan bir rabıttır. Başka bir ifade ile Merkezden Yönetim yönünden Hiyerarşi; merkez memurları arasında bir derece ve mertebe silsilesinin mevcudiyetidir ki bunlar dolayısıyla ast memur ifa ettiği muameleyi, sadece kanunun kendisine yüklediği ödev itibariyle değil, kanun ile kendi arasına girmiş üstünün emrine uyarak yapar. Bu bakımdan memur, kanunu Hiyerarşik üstünün görüş ve anlayışına göre ve bu üstünün emir ve direktifleriyle uygulayan bir yürütme vasıtasıdır. Merkezden Yönetim sisteminde Âmme kudreti Merkezde toplandığı için bütün memurların karar almak ve tatbik etmek yetkisini haiz makamlara bağlanması ve sadece bu makamların emir ve direktiflerini icra etmelerini gerektirir ki bu da Hiyerarşi ile gerçekleşir.

Hiyerarşi memurun hareket serbestliğini kaldıracağı ve onu bir otomat haline koyacağı gibi memurun kanunu doğrudan doğruya uygulamasına imkân vermemesi dolayısıyla halkın memurdan kanun dairesinde hareket etmesini istemek imkânını da kaldırabilir. Nitekim memurların vatandaşın kanuna müstenid iddialarına karşı çok defa

[11] Rivero (J.) Droit Administratif, Dalloz, 2 e Ed., 1962, p. 273

«Böyle emir aldık» sözleriyle emir ve talimatı öne sürerek hareketini mazur göstermeye çalışmaları da tatbikatta şikâyetleri muciptir.

Bununla beraber Merkezden Yönetim yönünden Hiyerarşi bir zarurettir. Devletin üzerine aldığı Kamu Hizmetleri büyük bir bilgi ve ihtisasa ve aynı zamanda kalabalık bir personele ihtiyaç gösterir. Bu personelin ise aynı derecede anlayış ve ihtisas sahibi olamayacağı ortadadır.

Hizmetin, teşkilâtın dimağı sayabileceğimiz mahdut kişilerin anlayış ve direktifleri dairesinde görülmesi zaruridir: Geniş bir saha üzerinde dağılmış olan bir çok hizmetleri ifa ile mükellef bulunan Devlet memurları ülkenin muhtelif yerlerine dağılmışlardır. Bunların hizmetin icaplarına, aynı şekil ve derecede tatbik edebilmelerini temin etmek, keyfî hareketlere, indî ve şahsî karar ve muamelelere meydan vermemek için memurları derecelere ayırmak birbirlerine derece derece bağlamak suretiyle Merkezle alaka ve irtibat temin olunmak lâzımdır.

Hiyerarşinin bir lüzum ve faydası da hizmeti görececek küçük memuru ve hizmetin görüleceği muhit şartlarını yakın amirin daha iyi tanınması ve takdir etmesi ve bu yüzden hizmet icap ve kaidelerini ona daha iyi anlatabilmesi imkânıdır.

Hiyerarşinin vatandaş bakımından da arzettiği bir fayda ve teminat vardır: Hiyerarşi memuru bağladığı kadar üstü de bağlar, üst doğrudan doğruya emirlerini tatbik ve icra edemez, hiyerarşi dereceleri içinde ve her derecede bulunan memur vasıtasıyla tatbik eder. Bu suretle hizmetin ifasına iştirak edenlerin ve bundan doğacak mesuliyeti üzerlerine alanların sayısı çoğalmış ast, üstün emirlerini ifaya mecbur olmakla beraber, onu ikaz edebileceği için, hata ihtimali de azalmış olur.

Hiyerarşinin en önemli hükmü üste astın muamelelerini tetkik etmek emir ve direktif vermek, tâdil veya islâh etmek ve nihayet iptal etmek yetkisini vermesidir: Bu yetkiye «Hiyerarşi Kudreti» denir.

Bu emirlerin kanuna hizmet kaidelerine uygun olup olmadığını memur üstleriyle münakaşa edemez: Çünkü memur kanuna ve hizmet kaidelerini kendi görüşüne ve anlayışına göre değil üstünün görüşüne ve anlayışına göre tatbik etmek mecburiyetindedir. Hiyerarşinin bu unsuru hukuk kaidelerinin üstünlüğü, hukuka uymak mecburiyeti ile nasıl bağdaşır? Üstün emri ve direktifi kanuna aykırı olursa ast ne suretle hareket edecektir?

Bu konuda 1961 Anayasamız, 1924 Anayasasınının 94. Maddesinin

hükmü ile Memurin Kanununun 40. Maddesinde yer alan ve eskiden tereddüt konusu olan hükmü telif eden 125. Maddeyi sevketmiştir.

«Kanunsuz emir» kenar başlığını taşıyan bu madde aynen şöyledir:

«Kamu hizmetlerinde her hangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı, o emri verene bildirir. Ancak üstü emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir: Bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiç bir suretle yerine getirilmez; Yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.»

HIYERARŞİ YETKİSİNİN KULLANILMASINDA TAKİP EDİLECEK USUL

Hiyerarşi murakabasının ifasında takip edilecek bir usul ve nazara alınacak bazı noktalar vardır:

Hiyerarşik murakaba merkeze bağlı idare memurları üzerinde cereyan eder. Binanenaleyh merkez teşkilâtı dışında kalan belediye ve saire gibi Kamu İdareleri ile Üniversiteler gibi Hükmi şahsiyeti ve İdare Muhtariyeti haiz Kamu Kurumları ve bu mahiyette olan diğer Kamu Tüzel Kişileri üzerinde Hiyerarşik murakaba ve Hiyerarşik kudreti cereyan etmez.

Bundan başka Merkez Teşkilâtı içinde olmakla beraber fonksiyonlarının hususiyeti veya teknik mahiyeti itibariyle Hiyerarşik murakabeye tâbi olmayan kişiler ve muameleler vardır.

— Hakimler üzerinde Hiyerarşi ve Hiyerarşik murakabe yoktur. Bilindiği gibi hâkimler kanunları doğrudan doğruya kendi görüş ve anlayışlarına göre tatbik ederler. İdarî işlerde olduğu gibi hakimle kanun arasında emir ve talimât mahiyetinde ve amirin anlayışını ifade eden bir vasıta yoktur ve olamaz. Nitekim 1961 Anayasamızın 132. Maddesinin 1 ve 2 fıkraları bu hususu açıkça ve aşağıdaki şekilde ifade etmiştir:

«Hakimler görevlerinde bağımsızdırlar. Anayasaya, Kanuna, hukuka ve vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiç bir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında Mahkemelere ve Hakimlere emir ve talimât veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.»

— Askerler sivil idarelerin ve Hiyerarşinin dışında kalırlar. Askerler arasında da sıkı bir Hiyerarşi ve hiyerarşi murakabesi vardır. Fakat bu Mülkî İdarenin ve Mülkî İdare cihazının diğer Merkez memurları üzerindeki hiyerarşi salâhiyetinden ayrı ve farklıdır.

Gerçi Askerî Otoriteler Sivil Otoritelere tâbidir. Ve icabında sivil otoritelerin kararlarını yürütmekle ödevlidir. Fakat Askerî makamlar bu kararları yürütürken, hiyerarşiye tâbi diğer memurlar gibi hareket tarzları hakkında sivil makamlardan emir ve direktif almazlar, kararın icrası için gereken tedbirleri kendi Hiyerarşileri içinde tesbit ederler. Bu bakımdan Jandarma Kuvvetleri ile diğer Askerî Kuvvetlerin durumu arasında fark vardır. Jandarma Kuvvetleri vazifelerini ifa ederken Mülkî Makamların hiyerarşik emir ve kontrolları altındadır.

— Merkez Teşkilâtı içinde bulunan teknik mütehassısların, ihtisasları dahilinde ve sırf teknik mahiyette olan muameleleri Hiyerarşik murakabaya tâbi değildir. Bu gibi işlerin bünyeleri Hiyerarşinin emir ve direktifleri gibi unsurlarla telif edilemez.

— Üniversiteler muhtar olmadığı zamanlarda ve yerlerde de Üniversite Profesörlerinin eğitim ve öğretim faaliyetleri üzerinde hiç bir Hiyerarşik murakabe cereyan edemez. Böyle bir murakaba Yüksek öğretimin mahiyetiyle telif olunamaz.

Hiyerarşiye dahil memurla amirlerinin kararlarına karşı daha yüksek üst nezdinde itiraz edemeyeceklerine göre Hiyerarşi bakımından yetkisi ihlâl edilmiş bir memur, ancak kendi üstüne şikâyette bulunur veya istifa etmek suretiyle bu harekete karşı itiraz eder.

Üçüncü şahıslara gelince: Hiyerarşi idarî kararlarda bir usul ve şekil unsuru olarak görülür. Bu itibarla Hiyerarşiye riayet edilmeksizin yapılan bir tasarruf usul ve şekil bakımından noksan ve sakattır. Meselâ bir Bakan Hiyerarşi tabakalarından geçirmeksizin hususî kalem müdürüne yazdırdığı bir yazı ile bir memur hakkında nakil kararını alacak olursa, ilgili memur usul ve şekil unsuru yönünden sakat olan bu tasarrufa karşı bir iptal dâvası açabilir ¹².

[12] Onar (S.S.) İdare Hukukunun Umumî Esasları, İst. 1960, s. 486

II — YERİNDEN YÖNETİM.

«Yerinden Yönetim - Ademimerkeziyet»; İcraî kararların Merkez Teşkilâtına ve Hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını gerektiren bir sistemdir. Her ne kadar Sayın Hocamız Ord. Prof. Dr. Sıdık Sami Onar, Federalizmi Ademimerkeziyetin (Yerinden Yönetim) bir nevi olarak tasnif etmekte ise de ¹³, G. Vedel'in de işaret ettiği gibi, Yerinden Yönetim Federalizm demek değildir. Zira Yerinden Yönetim Devlet'ten gayri Kamu tüzel kişilerine vücut vermekle beraber, bu teşekküllerden hiç biri Yasama ve Yargı yetkilerini haiz olmayıp sadece İdarî bir karakter taşımaktadırlar ¹⁴.

Federalizm ile Yerinden Yönetim arasında mahiyet bakımından mevcut olan fark; en aşağı yetki genişliği ile Yerinden Yönetim arasında mevcut olan fark kadardır. Nitekim bu anlamda olmak üzere M. Waline Yetki Genişliğine Yerinden Yönetim benzeri anlamında «Pseudo-Décentralisation» Federalizme de aşırı Yerinde Yönetim anlamında «Super-Décentralisation» adını vermektedir.

Yerinden Yönetim ülkenin muhtelif bölgelerine uygulanabileceği gibi, muayyen bir kısım hizmetlere de uygulanabilir ve bu yönden, yani tatbik alanı itibariyle, Yerinden Yönetim; «Mahallî Yerinden Yönetim» ve «Hizmet Yerinden Yönetimi» olmak üzere ikiye ayrılır.

Mahallî Yerinden Yönetim: Bir mıntıkada oturanların orada oturmaları dolayısıyla meydana gelen ortak ve idarî menfaatlerini korumak ve bu menfaatlerin gerektirdiği işleri görmek hususunda tanınan muhtariyettir. Nitekim Anayasamızın 116. Maddesi İl, Belediye veya Köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen Kamu tüzel kişilerini «Mahallî İdareler» olarak tarif etmektedir.

Hizmet Yerinden Yönetim ise: Muayyen bir hizmetin Merkez Teşkilâtından ayrı ve Hukukî bir varlığı haiz Teşekküller tarafından idare edilmesidir. Bir hizmet taşıdığı özelliği veya Teknik yapısı itibariyle Merkez tarafından idare edilemeyeceği için, bu hizmete bağımsız bir varlık tanıma yoluna gidilmektedir. Kısaca Mahallî Yerinden Yönetim de Muhtariyet bir mıntıkada oturanlara tanındığı halde, Hizmet Yerinden Yönetiminde ise bu muhtariyet hizmetin kendisine tanınmıştır. Hizmet Yerinden Yönetimi prensibi ve siste-

[13] Onar (S.S.) s. g. e, s. 487

[14] Vedel (G.) Droit Adminisratif, Tome Second, 1959, p. 417

minin doğurduğu Teşekküller; Üniversiteler, Ticaret ve Sanayi Odaları, İktisadî Devlet Teşekkülleri gibi Kamu Kurumlarıdır.

Mahallî Yerinden Yönetimde Siyasî Düşünce ve esaslar ve ihtiyaçlar ağır bastığı halde, Hizmet Yerinden Yönetimde teknik ihtiyaçlar galiptir.

Bu itibarla bunların organlarının kuruluşunda demokratik ihtiyaçlar ve mülâhazalardan ziyade, hizmetin teknik ihtiyaçları ve ihtisas üstünlüğü esas tutulmak gerekir.

Bu bakımdan Fransada idarî ıslahat tedbirleri olarak icabında Hususî Sektörden başka Kamu Hizmetlerinin işleyişine de teşmil edilebilecek bir «Commissariat Général à la Productivité» kurulduğu gibi, 30. Haziran. 1955 tarihli bir kararname Devletin, teknik ve ilmî hizmet ve teşebbüslerinin Yerinden Yönetim prensibine göre düzenlenmesini derpiş etmektedir ¹⁵.

«Yerinden Yönetim» ile Merkezden Yönetimin bir nevini teşkil eden «Yetki genişliği» arasındaki farka gelince; Yetki Genişliği, yukarda da izah olunduğu üzere, merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesinden, bunların bazı hallerde kendi başlarına ve fakat merkez namına karar alabilmelerine müsaade olunmasından ibarettir. Halbuki Yerinden Yönetim de karar almak salâhiyeti ilgililere yani Mahallî Halka veya Hizmetin fertlerine aittir.

Leon Duguit'nin deyimi ile Yetki Genişliği sadece memuriyet ve memur yönünden yani makam ve şahıs bakımından bir yerinden yönetimdir. Halbuki Yerinden Yönetim de muhtariyet merkezden tamamen ayrı bir varlık veya teşekküle tanınmakta ve bütün idarî karar ve muameleler bu bağımsız varlık ve teşekkül adına yapılmaktadır.

Yerinden Yönetimin Şartları :

Yerinden Yönetim Anayasa veya kanundan doğar. Bu sebepten dolayı da Yerinden Yönetim kuruluşlarının yetki dereceleri bir kanunla tayin ve tesbit edilir. Mahallî olsun Hizmet yerinden Yönetimi olsun şart ve kriterleri nedir? Bir Yerinden Yönetim kuruluşunun ortaya çıkması ne zaman tamamlanmış olur? Marcel Waline Yerinden Yönetimin oluş ve gelişme safhalarını aşağıdaki kategorilerde toplamaktadır ¹⁶.

[15] Edaurd Bonnefous, a. g. e, p. 141-147.

[16] Waline (M.), Traité, 1957 No. 438-440.

— Yerinden Yönetim sistemine tâbi olacak topluluk veya hizmete tüzel kişiliğin tanınması ile, ortaya, Merkez Âmme İdaresi Teşkilâtından ayrı bir tüzel kişilik çıkmış ve bu suretle Merkez Hiyerarşisine dahil olmayan bir teşekkül kurulmuş olur.

— İlgililere kendi menfaatlarını savunma ve dileklerini izhar etmekle ödevli ve merkezî otoriteden bağımsız organlar seçmek yetkisinin tanınması ile Yerinden Yönetim kuruluşu biraz daha tekemmül eder.

— Bununla beraber, A. de Laubadère'in de dediği gibi; Merkezî Otoritenin Yerinden Yönetim Kuruluşlarının organlarının teşkiline katılması veyahut da onları tayin etmesi halinde, bu organlar Merkeze Hiyerarşik rabıta ile bağlı olmamak kaydı ile, daha mahdut anlamda da olsa, Yerinden Yönetim yine de mevcut olmak gerekir. Zira M. Waline'in gayet isabetle işaret ettiği üzere göz önünde tutulması gereken esas şey Merkeze karşı bağımsızlığın bulunup bulunmadığı hususudur ¹⁷.

— Yerinden Yönetim kuruluşlarının kendi organlarına icraî karar verebilmek yetkisinin tanınması Yerinden Yönetim alanındaki etkililiği arttırır. Her memleketde olduğu gibi Türkiye'in Âmme İdaresi Teşkilâtı tarihinde de Yerinden Yönetimin yukardaki esaslara yakın bir oluş seyri takip ettiği görülür. Ancak bizde tüzel kişilik nazariyesi daha geç meydana çıktığı ve geliştiği için Yerinden Yönetim İdarelerimizin oluşunda tüzel kişilik en son safhada görülür.

— Yerinden Yönetimin en önemli başka bir karakteri de az çok bağımsız bir bütçeye, başka bir ifade ile, Bütçe Muhtariyetine sahip olmasıdır. Bu da Yerinden Yönetim kuruluşlarının tüzel kişiliklerinin bir sonucudur.

Malî muhtariyete yani bir patrimuana yani kısmî bir bütçe muhtariyetine sahip olmak değil, fakat bilhassa kaynaklar bulmak ve masrafları tayin etmek yetkisini sahip bulunmak elle tutulur bir Yerinden Yönetimin en önemli şartıdır. Oysa Anglo-Amerikan memleketlerinden farklı olarak Fransada olduğu gibi Türkiye'de de Devletten gayrî Kamu tüzel kişileri mahdut malî kaynaklar yüzünden Merkezin dar ve sıkı malî tâbiyeti altındadırlar ¹⁸.

Oysa Mahallî İdarelerin, ödev ve hizmetlerini yapmalarını sağlayacak yeterlikle gelire sahip olmaları lüzumu ortadadır ¹⁹.

[17] Waline (M.) a. g. e, p. 265

[18] Vedel (G.) s. g. e, 1959 p. 418

[19] A Handbook of Public Administration, United Nations, Newyork 1961,

Yerinden Yönetimin fayda ve sakıncaları :

Mahallî Yerinden Yönetim ile Hizmet Yerinden Yönetimini doğuran sebepler ve yapıları aynı olmadığı için her birinin fayda ve sakıncalarını ayrı ayrı tetkik etmek daha doğru olur:

Mahallî Yerinden Yönetimin faydalarını şu şekilde sıralamak mümkündür: Yerinden Yönetimin bu nevi Demokrasi esaslarına daha uygundur. Zira, daha evvel ifade edildiği gibi, bu sistem sayesinde vatandaş mahallî işlerin idaresine geniş bir şekilde iştirak etmiş olur. Gerçekten kuvvetli mahallî Yerinden Yönetim dinamik demokratik toplumun en esaslı unsuru ve yekpare siyasî bir yapı istikametindeki tehlikeli gelişmeleri önleyen bir istikrar faktörü olarak kabul olunmaktadır ²⁰.

Mahallî Yerinden Yönetimin «Siyasî» esasa dayanan bu faydası yanında, Merkezden Yönetimin ve onun sonucu olan Hiyerarşinin ve Bürokratizmin doğurduğu sakıncaları bertaraf etmek ve işlerin daha süratle görülmesini sağlamak gibi «İdarî» bir faydası olduğu kabul edilmektedir.

Bununla beraber, Mahallî Yerinden Yönetimin bir takım sakıncaları da yok değildir: Gerçekten aşırı bir Yerinden Yönetim ülkenin birlik ve bütünlüğünü ihlâl ederek muhtelif bölgeler arasında rekabetlere hattâ silâhlı mücadelelere yol açabilir. Diğer taraftan, Âmme Hizmetlerinin ülkenin her noktasında müsavat dairesinde görülmesine engel olabilir ve nihayet mülkî teşkilât ile askerî teşkilât arasındaki dengenin bozulmasına sebebiyet verebilir.

Hizmet Yerinden Yönetimin arzettiği faydaları ise şu noktalar etrafında toplamak mümkündür;

— Hizmetin daha rasyonel, bu itibarla daha çabuk, iyi ve az masraflı şekilde görülmesini sağlar.

— Bağımsız bir kişilik ve partimuana sahip olan bir faaliyeti beğenen ve benimseyenlerin bu hizmetlere yardım ve bağışta bulunmalarını kolaylaştırır.

Buna mukabil Hizmet Yerinden Yönetimin bazı sakıncaları da yok değildir. Bunların en önemlileri Devletin bütçe ve muhasebe usullerinden ayrılmış bulunmanın bir sonucu olarak, mahallî idaresizliklere ve suiistimallere meydan verebilmesi teşkilâtın içinde bir takım kötü geleneklerin ve yeniliklere karşı reaksiyonların husule

[20] E. Mc. Lean (J.) State and Local Government, American Democracy in Theory and Practice, Princeton, 1953, p. 12.

gelmesi ve ilerleme ve gelişmeye set çekmesidir. Fakat bütün bu sakıncalar bu sistemin terki için yeter bir sebep teşkil etmez.

Bu münasebetle şunu söyleyelim ki: Umumiyetle kabul edilen bir kanaate göre; İdare yetersiz olduğu takdirde sadece siyasi müesseselerin islâh edilmesi kâfi değildir. Diğer taraftan kamu hizmeti ve teşkilâtının da islâhı lâzımdır. Umumî olarak Âmme İdaresi Teşkilât ve işleyişine tevcih edilen tenkitler, bu teşkilâtların masraflı, ağır işleyen, verimsiz olduğu noktasında toplandığına göre, bir İdari reformun esas gayeleri tasarruf, sürat ve etkililik olmalıdır. A.B.D. Âmme İdaresi literatüründe İdare mekanizmasına daha çok verim ve tasarruf sağlamaya matuf reform hareketlerine «Réorganisation» adı altında geniş bir yer verilmektedir.

Nitekim Türkiye'de de kalkınma plânının temel felsefesi mesabesinle olan «Plân Hedefleri ve Stratejisi» adlı vesikada «İmkânların tam kullanılabilmesi ve iyi şekilde değerlendirilebilmesi için Tarımda, Ticaretle, Sanayide ve Devlet hizmetlerinde Organizasyonu islâh edici ve modernleştirici tedbirler alınacağı, «alınacak yeniden düzenleme tedbirleri ile Devlet Hizmetlerinden daha fazla verim sağlanacağı» belirtilmektedir ²¹.

Doç. Dr. İsmet GİRİTLİ

[21] Plân Hedefleri ve Stratejisi, Devlet Plânlama Teşkilâtı yayınları s. 11.