



Özel Sayı

**Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri:
Mülkiye'den Perspektifler**

**No.59
Kasım, 2003**

TARTIŞMA METİNLERİ

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Özel Sayı

Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler

No.59
Kasım, 2003

İçindekiler

Birgül Ayman Güler*

*İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon
(Kamu Yönetimi Temel Kanunu) s. 1-34*

Ahmet Alpay Dikmen**

*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı
Hakkında Sorular ve Yanıtlar, s. 35-39*

*Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler, s. 40-46*

Onur Karahanogulları***

*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki
Anayasaya Aykırılıklar, s. 47-67*

* Prof. Dr., A.Ü. SBF, Kamu Yönetimi Bölümü
bguler@politics.ankara.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr. A.Ü. SBF, Kamu Yönetimi Bölümü
dikmen@politics.ankara.edu.tr

*** Dr., A.Ü. SBF, Kamu Yönetimi Bölümü
karahan@politics.ankara.edu.tr

Tartisma Metinleri serisinde yayınlanan eserlerin görüs, düşünce ve terminolojisi tümüyle yazara ait olup, A.Ü. SBF Gelisme ve Toplum Arastirmalari Merkezi'ni (GETA) baglamaz.

Tartisma Metinleri bilimsel çalismalarin yayın öncesi akademik diyalog sürecine dahil edilmesi islevi ile akademik diyalogun gelistirilmesini, güçlendirilmesini ve ihtiyacimiz olan elestiri ortamının olusturulmasını amaçlamaktadır.

Tartisma Metinleri serisinde yer alan çalismalar hakkındaki görüs ve degerlendirmeler, dogrudan dogruya yazara veya yazara ileilmek üzere asagidaki sekreterlik adresine gönderilebilir.

Tartisma Metinleri

Yayin Sekreteri

Dr. Metin Özugurlu

E-Posta: ozugurlu@politics.ankara.edu.tr

Baski: A.Ü. SBF Matbaasi

İKİNCİ DALGA: SİYASAL VE YÖNETSEL LIBERALİZASYON KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU¹

Prof. Dr. Birgül A. GÜLER

Kamu yönetimi reformu, 24 Ocak 1980 kararları ile 12 Eylül döneminde başlayan çeyrek yüzyıllık "yapısal uyarılama reformları"nın ikinci büyük dalgasıdır. İlk dalga, ülke ekonomisini büyük bir çöküşle karşı karşıya bırakan ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları olmuştur. Dalgaların ikincisi, toplumsal sistemi büyük bir çözülsle karşı karşıya bırakabilecek siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikaları olarak kamu yönetimi reformları adıyla gündemimizdedir. Bu yazı, yapısal uyarılama hareketinin ikinci dalgasını oluşturan kamu reformlarıyla ilgilidir. Yazının odaklandığı tasarı, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" başlığı taşıyan ve diğer taslakların çerçevesini kuran düzenlemedir.

I. KAMU REFORMLARININ GENEL NİTELİĞİ

Türkiye, Nisan 2003'te "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı" ile tanıştı. Kamuoyu 73 maddelik bu yasa taslağının sonuçlarını hızla ve derinlemesine hissetti ve anladı. Yükselen eleştiriler karşısında Hükümet taslağı egdi, büktü, Temmuz ve Ağustos aylarının sessizliğinden sonra, ABD ile 22 Eylül 2003 günü imzalanan 8,5 milyar dolarlık anlaşmanın hemen ardından yeniden gündeme getirdi. Kamuoyu günümüzde Nisan, Mayıs, Haziran ve Eylül tarihlerini taşıyan dört taslak metnine sahiptir. Hükümet, bu çalışmanın Ekim ayında TBMM gündemine getirileceğini açıklamış bulunmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı, Türkiye Cumhuriyeti devlet örgütlenmesini köklü biçimde değiştirecek geniş bir operasyonun sert çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu çekirdeği, 1995 yılından bu yana gündemde olan "bütçe ve mali yönetim reformu", 1992 yılından bu yana işlenen "kamu personel rejimi reformu" yasa

¹ Güler, B., "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, Kasım 2003 (Bu yazı, 10-11 Ekim 2003 tarihinde Ankara'da Türkiye Yol-İs Sendikası tarafından düzenlenen Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu'na sunulan bildiridir.)

tasarıları çevrelemektedir. Bu üç girişim, devlet sisteminin genel yapı, mali yapı ve personel yapısına müdahale ederek devlet reformunun zeminini atmaktadır.

Zemin, bes farklı yasa taslağıyla tamamlanmaktadır. Bunlardan biri yerel yönetim (belediye, büyükşehir, il özel idaresi) yasa tasarıları, ikincisi 'bölge kalkınma ajansı' kurmayı amaçlayan yasa tasarısı, üçüncüsü KIT sistemini bir bütün olarak tasfiye etmeye dönük 'kamu sermayeli şirketler yasa tasarısı', dördüncüsü idari usul (bilgi edinme hakkı) yasa tasarısıdır. Bu listeye, kamu personel rejimi ile kamu gelir ve harcama düzenini doğrudan etkileyecek olan bir başka 'reform' alanı eklenmelidir. Besinci ayak, 1996 tarihli ILO raporuyla ve 1999 yılında emeklilik yasasına odaklanmış değişikliklerle başlamış bulunan sağlık - emeklilik haklarını kapsayan sigorta sistemine müdahale girişimleridir.

Toplam sekiz tasarı üzerinden yürüten çalışmalar, 12 Eylül döneminden bu yana yürütülen ve 'yapısal reform' adı verilen küreselci reformların ikinci büyük dalgasıdır.

İlk büyük dalga sonuçlanmış, devletin ekonomik ve mali alandaki varlığıyla yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır:

- (1) Sanayi, tarım ve hizmet alanlarının tümünde iş gören KIT'ler özelleştirilmiştir,
- (2) Mali sistemin liberalizasyonu bankerlik sistemiyle başlayarak, Türk parasının kıymetini koruma sisteminin kaldırılması aşamasından geçerek, kamu bankacılığının tasfiye edilmesi ve yabancı bankacılığın serbestleştirilmesi sağlanarak gerçekleştirilmiştir,
- (3) Tarım reformuyla, ülke üretemeyen bir açık pazara dönüştürülmüştür,
- (4) Uluslararası tahkim sistemi getirilerek, liberalizasyona engel temel unsur sayılan ulusal yargı etkisiz kılınmıştır,
- (5) Türkiye toprakları üzerinde yerli - yabancı şirket ayırımı ortadan kaldırılmış, özel sektörde 'ortam yabancı sermaye için elverişli' kılınmıştır, her kırılan kamu tekelinin yeri, yabancı şirketlerin egemenliğindeki özel tekellerin yayılma alanı olarak açılmıştır.

Birinci dalga, ekonomik ve mali liberalizasyon, ülke ekonomisinin çökmesiyle sonuçlanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı'nın genel gerekçesi, birinci dalganın sonuçlarının nasıl bir çöküş yarattığını, açık bir dille anlatmaktadır. Çöküşün genel görünümü, doğrudan ve yalnızca bu metne dayanarak, özetle aşağıdaki gibidir:²

² Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçe, Eylül 2003.

- (1) "Sağlanan serbestleşmeye rağmen, doğrudan yabancı sermaye girişlerinde gelişmeler son derece kısıtlı kalmıştır." 1990'ların başında doğrudan yabancı sermaye girişlerinden %1,8 pay alan Türkiye, 1999'da binde 3 düzeyinde bir pay alabilmistir. Kamu ekonomisi yok edilmesine karşın, birinci dalga en büyük amacına da ulaşamamıştır.
- (2) "Ağırlaşan ekonomik şartlar ve birbiri peşisıra ortaya çıkan krizler, daha derinlerde bir yönetim krizi yaşadığımızın en açık göstergesi olmuştur." 1994-2001 döneminde ekonomi üç kez küçülmüş ve küçülme oranları Türkiye Cumhuriyeti tarihinde görülmemiş oranlarda olmuştur. Türkiye 1950-1993 tarihleri arasında kalan kırk yılda 1954'te %3, 1979'da %0,5, 1980'de %2,8 oranlarında üç kez küçülmüşken, 1994 ve 1999 yıllarında %6,1, 2001 yılında ise %9,4 oranlarında geri çekilmiştir.
- (3) 1991-2002 döneminde bütçe dengeleri belirgin bir biçimde bozulmuş, 1991 yılında -5,3 olan bütçe açığı 2002 yılında -14,6 olmuştur.
- (4) Kisi başına gelir 1991'den 2000 yılına %0,3 oranında gerilemiş, 2681 dolardan 2607 dolara düşmüştür.
- (5) Toplumsal dengeler alt-üst olmuştur: 1994 yılında nüfusun en düşük gelirli yüzde 20'lik kesimi ulusal gelirin yalnızca %4,9'unu alırken, en yüksek gelirli yüzde 20'lik kesim gelirin %54,9'una el koymuştur.
- (6) 1991-2002 döneminde Türkiye ekonomisi istihdam üretememiş ve buna bağlı olarak işsizlik oranı artmıştır.

İkinci dalga, anılan tasarılarla başlatılmak istenmektedir. Bu aşamada amaçlanan, siyasal ve yönetsel liberalizasyondur. İkinci dalga, siyasal ve yönetsel sistemi çözmeye yönelik bir adım olarak gündeme getirilmektedir. Siyasal ve yönetsel çözülüş, temel olarak şu özellikler üzerine inşa edilmektedir.

- (1) Üniter yapılanma yerine yerelci - federal bir yapı,
- (2) Sosyal devlet yapısı yerine düzenleyici - denetleyici bir yapı,
- (3) Yerli - yabancı ayırımı olmadan şirketlere açık yönetisimci karar yapısı.
- (4) Kamu personeli sistemi ile kamu hukukunun ortadan kaldırıldığı özel hukuka dayalı bir bürokratik yapı.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, ilk dalganın, yani ekonomik ve mali serbestleşme reformlarının başarısızlığını, ikinci dalganın, yani siyasal ve yönetsel serbestleşme adımlarının atılmamasına bağlamaktadır. Tasarı sahiplerinin cesareti gerçekten çok güçlüdür: Kendi kalemlerinden çizilen ekonomik - mali çöküş manzarası, bu alandaki 'liberalizasyon politikası'nın doğrudan sonucudur. Buna karşın sözkonusu politikanın çıktı - sonuç - etki analizlerini yapmaya hiç gerek görmeden, böyle bir çöküşü ülkenin siyasal - yönetsel sistemine doğru genişletme adımı atılabilmektedir. Ekonomik - mali alanda karşı karşıya kalınan çöküşü gidermenin, işleri düzeltmenin yolu henüz açıktır.

Ancak, bu hata siyasal - yönetsel liberalizasyonla kamu yönetimi sistemi üzerinde yinelenip ülkenin çözülüşüyle sonuçlandığında, işleri düzeltme yolları da kapanmış olacaktır. Böylesine kritik bir noktayı görmeye engel güçte bir cesaret, ancak tarih tarafından yargılanabilecek türden bir dürtüdür.

II. REFORM PAKETİNİN KAYNAGI

Çeyrek yüzyıllık uyarılama sürecinde yaşanan ikinci dalga da ilk dalga gibi 'yerli' değildir; 'kökü dışarıda'dır. İlk dalga yasaları nasıl zamanın hükümetlerince geliştirilmemiş, kendilerine ait değildiyse, ikinci dalganın tasarıları da simdiki hükümetin özgün ürünleri değildir. Bu özellik, hükümetler ne kadar değişirse değişsin, liberalizasyon politikalarının hiç değişmeksizin nasıl uygulanabildiğini açıklamaktadır. Liberalizasyon politikaları, her iki asamada da yerli politika oluşturma süreci içinde dogmamış, ülke gündemine "politika transferi süreci"nin ürünleri olarak girmiştir. Burada açıklanması gereken, yerli hükümetlerin "transferin alıcısı olma" rolünü neden ve nasıl kabul ettikleri, bu rolü hangi nedenlerden ötürü reddetmedikleridir. Bu sorulara verilecek yanıtlar, hükümetlerin herbiri için farklı olacaktır. Bugünkü hükümete ilişkin olarak, iki neden üzerinde durulabilir: Birincisi, iktidar yurt içinde seçmenlerin %25'ine dayanması nedeniyle mesruiyeti bakımından güçsüzdür; varlığını sürdürebilmek için yurt dışı güçlerin desteğine muhtaç durumdadır. İkincisi, yabancı reform odaklarının genel hedefleri ile AKP'nin dayandığı ideolojinin hedefleri birbirlerini besleyen özelliklere sahiptir.

Devlet reformu dalgasının sahipleri IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği ve ABD gibi dünya paylaşımında temel rol oynayan iki devlet cephesidir. Yürütülen çalışmaların teknik içeriği Dünya Bankası'nca belirlenmekte, buna kısmen OECD tarafından katkıda bulunulmakta; IMF hazırlanan teknik planı kritik uygulama noktalarını tarihli mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır. AB, uluslararası örgütlerce belirlenen ekonomik-yönetsel planı Kıbrıs, Ege, etnik - dinsel topluluk ayrıcalıkları, ordu, MGK ve yargı sistemi gibi konularla tamamlamaktadır. ABD ise, yakın zamana kadar uluslararası örgütler üzerinden yürüttüğü etki gücünü, Irak Saldırısı sonrasında ikili anlaşmalar yoluyla açığa çıkarmış bulunmaktadır.

Bu kurum ve devletler için kamu reformları "ekonomik program"ın ayrılmaz bir parçası olarak sınıflandırılmış durumdadır.

1) IMF ile Standby Anlaşmaları

IMF, önceki 'standby' anlaşmalarına ek olarak, 1999 ve 2002 tarihli son iki anlaşmada kamu reformlarının yürütülmesini öncelikli koşullar olarak ileri sürmüştür.

Bir örnek olarak, 2002 IMF Anlaşması'nın besinci gözden geçirme metninden yararlanılabilir. Buna göre, 'yapısal koşullar' listesinde yer alanlar arasında 2003 yılında Haziran'a kadar 9.900, Eylül'e kadar 19.400, Aralık'a kadar 25.074 KIT kadrosunun ortadan kaldırılması; KIT yönetimini düzenleyen yasanın Aralık 2003'e kadar çıkarılması; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun IMF ve Dünya Bankası görüşü alındıktan sonra çıkarılması; kamu personel sisteminin, memurlar için ahlaki ilkeleri belirleyen yasal düzenlemenin Aralık 2003'e kadar çıkarılması gibi önkosul yada yapısal kriterler vardır. 25 Temmuz 2003 tarihli bu metinde şöyle denmektedir:

"Kamu hizmetlerinin verimli, seffaf ve katılımcı bir biçimde verilebilmesi için daha uygun bir yasal ve kurumsal ortam yaratmak amacıyla **kamu yönetimi reformuna ilişkin yasal düzenleme** hazırlanmaktadır. İlk adım olarak, bir çerçeve kanun yönetimin ilkelerini belirleyecek ve konsolide bütçe kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımını açıklığa kavuşturacaktır. Kamudaki yapılanmanın fonksiyonel olarak gözden geçirilmesinin önümüzdeki dönemde sonuçlandırılması ile sağlanacak veriler ışığında, bakanlıklara ilişkin kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılacak olup, yeni bir düzenleyici kurul kanunu, standartları oluşturmak ve hesapverebilirliği (üst kurulların finansal ve idari özerkliklerini korurken) artırmak amacıyla hazırlanacaktır. Yerel yönetimlere ilişkin hususları düzenleyen yeni kanunlar, yerel yönetimlerin bütçe sistemlerini daha etkin kılacak ve borçlanmalarına siki kontrol getirecektir."³

2) Dünya Bankası'nın Uyarılama Kredileri

Dünya Bankası, kamu yönetimi reformlarını 1995 tarihli 'Kamu Mali Yönetimi Projesi Kredisi' ve 2001 ile 2002 yıllarında verdiği "Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarılama Kredisi", kısaca PFPSAL eliyle yönetmektedir. Toplam tutarı 2,450 milyon doları bulan PFPSAL kredilerinin sektörel kullanımı şöyle belirlenmiştir:⁴

<u>PFPSAL – I</u>		<u>PFPSAL – II</u>	
Hukuk, adalet, kamu yönetimi	%50	Merkezi yönetim	%54
Bankacılık	%54	Bankacılık	%40
Sermaye Piyasası	%2	Sanayi-ticaret	%2

³ Basbakanlık, IMF'ye verilen besinci gözden geçirme mektubu, 25 Temmuz 2003, madde 15 son paragraf.

⁴ Dünya Bankası web sayfası, www.worldbank.org. Bu bilgiler, Resmi Gazete'de basılan borç anlaşması metninde yer almamaktadır.

Sanayi-ticaret sektörü %2 Sağlık ve Sosyal Hizmetler %2

Her iki kredinin hedef sıralaması ise şöyledir:

- | | |
|--|--|
| 1. KIT-Banka yapılanması | 1. Kamu harcaması, mali yönetim, işlem |
| 2. Kamu harcaması, mali yönetim, işlemler | 2. Diğer mali ve özel sektör gelişmesi |
| 3. Regülasyon ve rekabet politikası | 3. Regülasyon ve rekabet politikası |
| 4. Borç yönetimi ve mali sürdürülebilirlik | 4. KIT-Banka yapılanması |
| 5. Standartlar ve mali denetim | 5. İdari ve merkezi yönetim reformu |

3) OECD'nin Düzenleyici Devlet Raporları

OECD, 'Düzenleyici Reform' adı altında yayımladığı raporunda açıkça ortaya koyduğu üzere, Türkiye'de kamu sektörü reformlarını yönetmeye aday bulunmakta ve çalışmalarını denetlemektedir. OECD'nin Bakanlar Konseyi, 1995 yılında üye ülkelerin kamu yönetimlerini düzenlemeye dönük çalışmalar yapılmasına karar vermiş, bu kararın uygulamasına 1997 yılında geçilmiştir. 1997 yılında kabul edilen "Düzenlemelerde Reform Raporu"yla, OECD "üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasını kararlaştırmıştır." Bu kuruluşun üyesi olan Türkiye, kapsama 2001 yılında çıkarılan bir Basbakanlık Genelgesi⁵ ile girmiş ve böylece kamu reformlarında OECD etkisi yeni bir kurumsal yapıya bürünmüştür.

⁵ Basbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, 12.03.2001 tarih ve B.02.0.PPG.O.12-320-3949 sayılı Genelge. Bu genelgenin konuyu ortaya koyan ilk iki paragrafı şöyledir: "Ülkemizin de üyesi bulunduğu Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teskilatı (OECD)'nin Bakanlar Konseyi, 1995'te "Hükümet Düzenlemelerinde Kalitenin Gelistirilmesi Konusunda Tavsiye Kararı" almış, 1997'de "Düzenlemelerde Reform OECD Raporu"nu kabul ederek üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasını kararlaştırmıştır. Bu çerçevede 1998'de "Düzenlemelerde Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemeleri başlatılmıştır. Düzenlemelerde reform programı hükümetlere; yasal ve idari düzenlemelerin kalitesinin artırılması, deregülasyon programı çerçevesinde özellikle ekonomik altyapıyla ilgili sektörlerde mevzuatın azaltılması ve sadeleştirilmesi, piyasaların sağlıklı işlemlerini sağlayacak rekabet politikasının kurumsallaştırılması, ekonomik büyümenin ve işletmelerin önünde engel oluşturan gereksiz hukuki düzenlemelerin ortadan kaldırılması, düzenlemelerde açıklık ve şeffaflığın sağlanarak kamuoyunun bilgilendirilmesi, düzenlemelerden etkilenecek ekonomik ve sosyal gruplarla danışma sürecinin yaygınlaştırılması, yeni işyerlerinin açılması için aranan idari formalitelerin azaltılması ve düzenlemelerin ekonomik ve sosyal etki analizlerinin yapılması konularında yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Ancak bu çalışmalar, incelenen ülkeye herhangi bir sorumluluk yüklememekte, sadece üye ülkelerin reform programında yararlanabilecekleri bir danışma hizmeti niteliği taşımaktadır."

4) AB'nin Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları

Avrupa Birliği, üyelik süreci içinde hazırlanan Türkiye İlerleme Raporları ile katılım ortaklığı belgelerinde hedefleri belirlemekte, kamu reformlarını madde madde saymakta ve üyelik için şart olarak masaya sürmektedir.

Örneğin 14 Nisan 2003 tarihli metinde⁶, "IMF ve Dünya Bankasıyla mutabakata varılan programın uygulanmasının sağlanması" kısa vadeli ekonomik kriterlerin başında yer almaktadır. Bu çerçevede mali sektör reformunun uygulanması, piyasayı düzenleyen otoritelerin, yani üst kurulların bağımsızlığının korunması, kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin hızlandırılması, doğrudan yabancı yatırım girişlerinin kolaylaştırılması gibi koşullar sayılmaktadır. Kamu ihaleleri sistemi ve kamu ihale kurulu AB açısından öncelik tasımakta, "bütün ekonomik sektörlerde AB kaynaklı yabancı yatırımları etkileyen tüm kısıtlamaların kaldırılması" ayrıca istenmekte, 'idari kapasite'nin ticaretin önündeki teknik ve idari engelleri kaldıracak biçimde ele alınması talep edilmektedir. Buna karşılık olarak, Türkiye Cumhuriyeti adına hazırlanan Ağustos 2003 tarihli metin istenenleri somutlayarak ortaya koymaktadır.⁷ Bu metinde yapısal reformlar başlığı altında "4.4. İdari reformlar" bölümünde kamu yönetimi temel kanunu, "devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışması", devlet personel rejimi reformu, yerel yönetimler reformu, bölgesel kalkınma ajansları kurulması için yasa hazırlıkları, bilgi edinme hakkı tasarısı, memurlar için ahlaki ilkeler tasarısı, kamu mali yönetimi ve kontrolü kanun tasarısı, kamuda stratejik planlamaya geçiş konusundaki hazırlıklar, IMF anlaşmalarına benzer biçimde AB için de sıralanmaktadır.

5) ABD ile Dubai Anlaşması

ABD, uluslararası örgütlerin içinden yürüttüğü etkisini, artık ayrıca ikili anlaşmalarla pekiştirmeye başlamıştır. Kamu reformları, ABD ile 22 Eylül günü imzalanan 8,5 milyar dolarlık anlaşmanın koşullarından biri olarak ileri sürülmüş bulunmaktadır.

ABD Kongresi'nin 16 Nisan 2003 günü kabul ettiği bir yasayla, Türkiye'ye savaş bütçesi kapsamından, 8,5 milyar dolar kredi açılmasına karar verilmiştir. Bu tutar Türkiye tarafından yalnızca iç ve dış borç ödemelerinde kullanılabilir, ama dört taksitte verilecek krediyi alabilmek için Irak'ta ABD öncülüğünde hareket etme koşulunu kabul

⁶ Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Metin. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>

⁷ Türkiye Cumhuriyeti, 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara Ağustos 2003, çoğaltma.

etmenin yanısıra, Türkiye'nin bütçe ve ekonomi reformlarını gerçekleştirmesi gerekecektir. Anlaşmanın koşullarına göre, "bütçe reformları, başka konuları dışlamak üzere, yüksek bir bütçe fazlası, vergi politikası reformu ve kamu sektörünün etkinliğini ve şeffaflığını artıran politikalarıdır. Diğer ekonomik reformlar, yine bunlarla sınırlı olmamak üzere, bankacılık sektörünün düzenleme ve denetleme kurallarının geliştirilmesi, elköyulan bankalar sorununun çözülmesi ve KİT'lerin özelleştirilmesidir."⁸

Kamu sektöründe etkinliği ve şeffaflığı artırma politikası, içeriği oldukça doygun bir kod başlık olarak değerlendirilmelidir. Ardında, 1980'den bu yana yürütülen yeni sağcı küresel politikaların savları ve gerekçeleri yer almaktadır. Bu ifadenin anlamı üzerinde durmak gerekir.

III. KAMU REFORMLARI POLİTİKASININ ANLAMı

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, içeride kendine özgü bir bağlamda tartışılmaktadır. İleri sürülen savlara bir göz atılırsa, en çok söylenenler, "asiri merkezîyetçilik" sorununun varlığı; bürokratların iktidarlarını yitirmekten kaçındıkları için yerel yönetimlere yetki devretmekten uzak durdukları ya da kıskançlık ettikleri; politikacıların halka güvenmedikleri; oysa kamu yönetimi reformuyla halkın kendi sorunlarını doğrudan kendisinin çözebileceği, böylece hem etkinliğin hem de demokrasinin sağlanacağı.. gibi konulardır. Bunlara bir de "yerellesmeyle demokrasiye varılacağı" savı eklenirse, set eksiksiz hale gelmiş olur.

Kamu reformları konusunun içerideki tartışma biçimiyle dış dünyada değerlendirilme biçimi arasında anlamlı bir ilişki kurmak oldukça güçtür. Konuyu içeride yukarıda sıralanan savlar çerçevesinde tartışan heyecanlı reformcular, dışarıda başka bir savlar seti kullanmaktadırlar.

Hükümet, Dubai'de yapılan IMF ve Dünya Bankası yıllık toplantısına sunduğu "Türk Ekonomisi: Performans ve Beklentiler" başlıklı raporda, kamu reformlarını "istikrar politikaları"nın bir alt başlığı olarak sunmaktadır.

⁸ Cumhuriyet Gazetesi, 25 Eylül 2003. Gazete, anlaşma koşullarını yayımlamıştır.

Buna göre istikrar politikaları biri "mali uyarlanma", öbürü "yapısal reformlar" olmak üzere iki araç üzerinden yürütülmektedir.

Mali uyarlanmanın özü, kamu bütçesinde bir yandan kısıtlama yaparak bir yandan da vergi gelirlerini artırarak, kamu bütçesinde GSMH'nin yüzde 6.5'u oranında fazla vermektir. İç ve dış borçları ödemeyi güvence altına almanın başka yolu yoktur.

Yapısal reformlar ise, mali uyarlanmanın gereklerini de karşılayacak biçimde, üç araçtan oluşmaktadır: (1) Kamu sektörü reformu, (2) Mali sektör -bankacılık reformu, (3) Özel sektörün rolünü artırmak. Özel sektörün rolünü artırmak, birincisi KIT'leri özelleştirmek⁹, ikincisi yabancı sermaye için yasalar çıkarmak ve bir yatırım ajansı kurmaktır. Bankacılık reformu kamu bankalarını özelleştirmek ve küresel bankacılık için gerekli koşulları sağlamaktır. Kamu sektörü reformuna gelince, yapısal reformların asıl gövdesi bu başlıkta toplanmaktadır.

Bu çerçeveye göre kamu sektörü reformu, dört ana bölümden oluşmaktadır.

Birincisi, "**etkinliği artırmak**" amacına dönüktür ve bu kapsamda 2003 yılı sonuna kadar KIT'lerde istihdamı %10 oranında daraltmak; kamu kesiminde istihdamı sınırlandırmak; kamu kesiminde kurumsal işlevleri gözden geçirerek yeniden düzenleme yapmak; tarım reformu adıyla yürütülen çalışmalarını tamamlamak yer almaktadır.

İkincisi, "**iyi yönetimi kurmak ve idari kapasiteyi güçlendirmek**" amacına dönüktür ve bu amaç, sosyal güvenlik reformuyla KIT yönetim yapısını değiştirmeyi hedeflemektedir. *Sosyal sigortalar reformu* tüm emekçilerin gelirleri ile tüm halkın vergilerinden yaratılan primleri küresel mali piyasaların emrine verme; kamu sigorta sistemi yerine özel sigortacılık sistemini esas hale getirme; sigortacılığı 'sosyal' niteliğinden soyup 'bireysel' hale getirme; ve sigorta kurumlarını tek çatı - tek norm altında birleştirme yoluyla memurların emeklilik ve sağlık sigortası haklarını ortadan kaldırma amaçlarına yöneliktir. Bu çerçevede çalışmalar 1996 tarihli bir ILO araştırmasıyla başlatılmış, ilk adımlar 2000 yılında emeklilik yasasını yükselten yasayla atılmıştır. *KIT yapısını değiştirme* hedefi, "kamu sermayeli şirketler yasası tasarısı" ile düzenlenmeye çalışılmaktadır. Bu tasarıyla, günümüzde sayısı 100'ün altına düşmüş bulunan KIT'lerin

⁹ Hükümetin sunuş sırasıyla TEKEL, Türk Telekom, Seker, SEKA, PETKİM, Gübre, TÜPRAS, Türk Havayolları, Enerji Sektörü özelleştirmeleri.

birer anonim şirket olarak örgütlenmeleri ve tasfiyelerini kendi organlarınca alınacak kararlarla gerçekleştirmelerini öngörmektedir.

Üçüncüsü, "**bütçe yönetiminde disiplini sağlamak**" amacına dönüktür ve doğrudan vergi reformunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu, Maliye Bakanlığı Gelirler İdaresi'nin yeniden yapılanmasını kapsamaktadır.

Dördüncüsü, "**seffalık ve hesapverebilirliği güçlendirmek**" amacına dönüktür ve bunun da anlamı memurlar için ahlak yasaının çıkarılması, idari usul -bilgi edinme hakkı yasaının çıkarılması, üst kurullar için genel bir yasaın çıkarılması ve kamu ihale yasaının küresel isteklere en uygun hale getirilmesi işlerini görmektedir.

Bu çerçeve, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun, an azından, baslıca devlet görevlerini "yerel halka güven gösterisi" olsun diye yerelleştirmedigini, KIT'leri 'halkın artan ve çeşitlenen taleplerini karşılamak için" özelleştirmedigini, yabancı mal satıcısının devlet ihalelerine daha çok ve kolay biçimde girmesini sağlayacak kamu ihale yasaının yanısında anılan ahlak ve idari usul yasalarının "yurttaşların günlük işlerini kolaylaştırmak için" değil, küresel sermayenin rahat ve güvenli hareketini sağlamak için gündeme geldiğini yeterince açık biçimde ortaya koymaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, IMF odaklı istikrar programının bir parçası olarak, ekonomik - mali sistemin küresel piyasalara entegrasyonundan sonra, Türkiye'nin siyasal - yönetsel sistemini küresel karar merkezlerine entegre etmenin aracı olarak değerlendirilmesi gereken bir girişimdir.

IV. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU'NUN GEREKÇESİ: Küresellesmenin Gereklere ve Halkın Talepleri

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı Taslağı Eylül 2003 metni, bahar aylarında ortaya çıkan önceki nüshalardan farklı olarak, bir genel gerekçe ile madde gerekçelerine de sahiptir. Genel Gerekçe'nin başlangıç sözcüğü 'küreselleşme'dir. Buna göre kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacı vardır, bunun nedenleri şunlardır:

"Küresellesme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri... "

Taslağın hazırlanmasına temel olan iki gerekçeden biri, "halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri"dir. Taslak, halkın ihtiyaçları ve önceliklerini, piyasa diliyle *talep* olarak görmektedir. Ancak genel gerekçe bu *talepler* üzerine herhangi bir değerlendirme yapmamakta, dolayısıyla çözüm de öngörmemektedir.

Taslak, Türkiye'nin devlet sistemini yeniden düzenlemektedir. Böyle bir amaca yönelmiş her ulusal yasa taslağı, ülkenin yönetim sisteminde yapılacak herhangi bir değişikliğin, "baska ülkelerde öyle yapıldığı için" değil, öncelikle "halkın ihtiyaçları ile ülkenin çıkarları öyle gerektirdiği için" tasarlandığını ikna edici bir biçimde ortaya koymalıdır. Günümüzde halkın öncelikli ihtiyaçları işsizliğin ortadan kaldırılması, kabul edilemez düzeye ulaşmış gelir ve fırsat eşitsizliklerine son verilmesi, halkın tüm kamu hizmetlerine eşitçe ve kolayca ulaşmasının sağlanmasıdır. Bu durumda, taslağın devlete sanayi, tarım, hizmet sektörlerinde hem kamu hem özel kesimde istihdam olanaklarını genişletecek yatırımlar yapma, fırsat eşitliği sağlamak üzere eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut ve her türlü çevre hizmetleri dahil sağlıklı bir ortamda yaşama olanakları sağlama, çeşitli toplumsal kesimler ile bölgeler arasında gelir dağılımı adaletsizliğini giderme amaçlı vergi reformları ve kamu harcamaları yapma gibi görevler vermesi beklenir. Oysa durum tam tersinedir. Taslak, aşağıda devletin hizmet sunmak ve yatırım yapmak bakımından, aşağıda ayrı bir başlıkta incelendiği gibi, "piyasa adına devleti yasaklamak" ilkesine bağlanmıştır.

Taslağın hazırlanmasına temel oluşturan asıl neden "küresellesme ve bilgi toplumu" gerekçesidir:

".. İç ve dış arasındaki ayrımın görece olarak kolay çizilebildiği bir dünyanın yerini, sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda dışarı ile içi arasındaki kaynaşması almıştır. Üretim faktörleri içinde bilginin ve teknolojik gelişmenin katkısı belirleyici hale gelmiştir. Sonuç olarak iç pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü bir değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır...Kamunun rolünü yeniden tanımlama ihtiyacı doğuran bu değişimler, özellikle özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir. ... Kamu Yönetimi Temel Kanunu dünyada yaşanan bu gelişmeler ve çeşitli ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında ülkemizi 21. yüzyılda çağdaş bir yönetim zihniyetine ve yapısına kavuşturmak amacıyla hazırlanmıştır. İyi yönetim olarak da tarif edilebilecek olan bu çağdaş yönetim zihniyeti..."

Yasa taslağının kaynağı dışarıdadır; taslağın genel gerekçesi dış kaynaklılığı sağlamamış, dış 'gerekler'i ülkenin ve halkın ihtiyaçları doğrultusunda dönüştürmeyi başaramamıştır.

Siralanan dissal gereklilikler ise, dünya sistemine Ankara'dan değil küresel mali merkezlerden bakıldığını ortaya koymaktadır.

Gerekçe'ye göre 'iç pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır'. Türkiye, kendini gerçekleştirmek için iç pazarı tüketmiş, başka ülkelere akmaktan başka çaresi kalmamış büyüklükte sermaye birikimine sahip duruma mı gelmiştir? Mal ve hizmet üretimi, 70 milyonluk iç pazarın ememeyeceği büyüklüklere mi ulaşmıştır? Türkiye, üç-T (tarım, turizm, tekstil) ile sınırlı kalmış güdük sanayileşme düzeyini aşip, günümüzün lider sektörlerinde küresel pazarları yönlendirecek kapasiteye mi erismıştır? Bu ve benzeri sorulara verilecek yanıtlar, dünyanın bir düzine gelişmiş kapitalist ülkesi için olumludur; Türkiye için değil. İç pazar ağırlıklı kurumsal yapının yetersizliği, Türkiye'nin kalkınma hedefine değil, sömürgeci kapitalist ülkelerin ve küresel şirketlerin 'liberalizasyon istekleri'ne uygun gerekçedir.

Yine Gerekçe'ye göre, "sınırlar gittikçe belirsizleşmiş, dışarı ile içeri kaynaşmış"tır. "Disarisi" nedir yada neresidir? İran, Yunanistan, Gürcistan, Ermenistan gibi ulusal devlet yapıları mı? Sili, Endonezya, Mısır, İngiltere gibi başka ülkelerin işçileri, köylüleri, yurttaşlarından oluşan dünya mı? Bu devletler arasındaki sınırlar silinmiş, farklı halkların üreticileri arasındaki ilişkiler mi 'kaynaşmaktadır'? "Disarisi", yönetim merkezleri gelişmiş bir düzine ülkeye konuşlanmış dünya sermayesidir. Bu sermayenin yönetimindeki tek boyutlu Batı kapitalizminin kültürüdür. Kaynaşma, bu dinamige taseron olarak eklenmeyi arzulayan tekelci sermayenin isteği ve hedefidir. Gerekçe, toplumsal yapının çok dar bir kesimine ait arzu ve gerçekliği, Türkiye gerçekliği olarak sunmaktadır. Taslağın kapsama alanı Türkiye tekelci sermayesi ile sınırlıdır; bu nedenle "halkın talepleri" içeriksiz bir gerekçe olarak boşlukta asılı kalmış ve Gerekçe yasa hükümlerine inandırıcılık ve mesruiyet kazandırma işlevini yerine getiremeyen bir satırlar yığınınına dönüşmüştür.

V. ÜNİTER DEVLET SORUNU

Üniterizm ile federalizm, devlet örgütlenmelerinde iki farklı siyasal tarzı anlatır. Her iki tür, farklılıklarını yönetsel örgütlenişlerinden kazanırlar. Üniter devletler yönetim örgütlenmesinde merkezîyetçilik ilkesini esas alırken, federal devletlerde kuruluşun temel ilkesi ademi merkezîyetçiliktir. Ancak bu ilkelerin "esas" olarak benimsenmiş olması, her

iki sistemde de "merkezden yönetim" ile "yerinden yönetim" usullerinden yalnızca birinin uygulanacağı anlamına gelmez. Tersine, bu usuller her iki sistemde de bir arada yer alır; ancak usullerin sistemde yer alıs düzenini ve niteliklerini belirleyen "esas" olarak belirlenmiş bulunan ilkedir.

Türkiye, üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak, merkeziyetçilik ilkesini benimsemis ülkelerdendir. Bu ilke, genel olarak "hiyerarsi", illerin yönetiminde "yetki genişligi", yerel yönetimlerin yönetiminde "idari vesayet" kurumlarıyla uygulamaya geçirilmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslagı, tüm yönetim sistemi için geçerli olan hiyerarsi ilkesini "yetki devri"ni ön plana çıkararak esnetmekte, yerel yönetimlerin "idarenin bütünlüğü" ilkesine bağlanmasını sağlayan "idari vesayet" kurumunu kaldırarak yerine 'yerellik' kurumunu getirmekte, illerin anayasal yönetim ilkesi olan "yetki genişligi" ilkesini fiilen "görevler ayrılığı" sistemini isleterek etkisiz kılmaktadır.

Böylece taslak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, herhangi bir federal siyasal yapılanmada görülebilen federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkilere paralel biçimde kurmaktadır.

1) İdarenin Bütünlüğü -İdari Vesayet İlkesi Yerine Yerellik İlkesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarı Taslagı, ilk nüshalarda da benimsenmiş olan bir tavri, Eylül 2003 tarihindeki halinde de sürdürmektedir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri olarak 11 madde sayılmış, bunlar arasında anayasal temel hüküm olan "idarenin bütünlüğü" ilkesine yer verilmemiştir. Buna karsın ilkelere biri, subsidiarite ilkesi olarak yerleştirilmiştir. Madde 5/d'ye göre "kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve yakın birimde verilir."

İdarenin bütünlüğü ilkesi, taslakta iki ayrı yerde anılmaktadır. Bunlardan biri, yerel yönetimlerin hizmetleri yürütürken, başka bir dizi ölçütün yanı sıra, idarenin bütünlüğüne uygun olarak yürütmekle yükümlü olduklarını dile getiren madde 8/ikinci paragraf; diğeri merkezi idarenin teşkilatlanmasını düzenleyen madde 11/b'dir. Buna göre merkezi idarede "görev ve yetkilerin tespiti ile teşkilatlanmada, idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınır."

İdarenin bütünlüğü, Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan ve "idare kurulus ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir" biçiminde açıkça tanımlanmış temel bir kamu yönetimi kurulus ve isleyis ilkesidir.

"İdarenin bütünlüğü ilkesi, tekçi devlet ve kanuni idare ilkesi ile siki sikiya ilişkilidir... İdarenin gerek kurulus ve gerek görevleri yönünden bütünlüğü, hiyerarsi ve idari vesayet olarak adlandırılan belli basli iki hukuki araç ile gerçekleştirilmektedir. Bunlardan hiyerarsi, merkezi idare kuruluslarının arasında bütünlüğü sağladığı gibi, aynı tüzelkisi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasında da bütünlüğü sağlamaktadır. İdari vesayet ise, merkezi idare kurulusları ile yerinden yönetim kurulusları (öteki kamu tüzelkisileri) arasındaki bütünlüğü saptayan hukuki araçtır."¹⁰

İdari vesayet, Anayasa'nın 127/5. maddesinde idarenin bütünlüğünü sağlama mekanizması olarak ayrıca tanımlanmış ve düzenlenmiştir.¹¹ Tanımlar açıkça göstermektedir ki, "idarenin bütünlüğü" ilkesinin devlet tüzelkisi içinde erimis ve kaynasmış olan merkezi yönetimin örgütlenmesi -bakanlıklar için dile getirilmiş olması özel bir boşluk doldurmaz. Bu ilkenin, yerel yönetimlerin uymakla yükümlü oldukları bir ilke olarak anılması da özel değer tasımaz. Çünkü yerel yönetimler açısından idarenin bütünlüğü, "yerinden yönetimin bazı sakıncalarını giderme"ye yönelik olarak geliştirilmiş olan idari vesayet kurumu¹² eliyle gerçekleştirilir. Bu kurum, yerel yönetimce değil, bunlar üzerinde merkezi yönetimce kullanılır.

KYTK, merkezi yönetim ya da yerel yönetim maddelerinde değil, genel olarak kamu yönetiminin kurulus ve isleyis ilkeleri içinde sayması gereken idarenin bütünlüğü ilkesini anlamaktan kaçınırken, bu başlıkta *subsidiarite* ilkesini geçerli sayarak anayasa ihlaline yol açan köklü bir tercih değişikliğine gitmektedir.

Subsidiarite, Türkçesiyle yerellik ilkesi, *hizmette halka yakınlık* ya da *hizmetlerin halka en yakın ve uygun birimler tarafından görülmesi* gibi oldukça gevsek ifadelerle dile getirildiğine rastlanan bir örgütlenme ilkesidir.¹³ Ortaya çıkışı 1990'ların başına, Avrupa Birliği'ni yaratan Maastricht Anlaşması'na denk düşmektedir. Avrupa Birliği'nde yerel ve

¹⁰ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 7. Bas, s. 70. Gerçekte, idarenin bütünlüğü kuralının üç hukuksal mekanizması olduğunu söylemek daha doğrudur. Hiyerarsi ve idari vesayete ek olarak, illerin yönetimini düzenleyen yetki genişliği ilkesi de bu kuralın gerçekleşmesini sağlayan bir ilişki türüdür.

¹¹ Anayasa madde 127/5: "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğüne uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

¹² Seref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, I, 2. Basi, Turhan Kitabevi, s. 153.

¹³ Subsidiarite terimi nin Türkçe'ye çevrilmesinde "hizmette yerellik", "hizmetlerin halka en uygun ve yakın birimde verilmesi" "yetki ikamesi", "yetki paylaşımı" gibi çeşitli karşılıklar kullanılabilir.

bölgesel düzeylerin güçlendirilmesini, bunların yapamayacakları işlerin üye devletlerce, üye devletlerce yapılamayacak olanların da Brüksel tarafından yapılmasını öngören subsidiarite ilkesi, üye devlet yetkilerinin bir yandan yerel düzeye bir yandan Brüksel merkezine doğru çekilmesini sağlayacak bir mekanizma olarak formüle edilmiştir. Daha kısa bir deyişle bu ilke, AB örgütlenmesini federal bir devlet yapısına dönüştürme sürecinde uygulanacak siyasi nitelikte bir yönetim ilkesidir.

Ancak ilkenin uygulama alanı AB örgütlenmesi ile sınırlı bırakılmamış, ilke, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler için de geçerli sayılmıştır. Avrupa Konseyi'nin Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye'den daha 1996 yılında 'idari vesayet' ilkesini kaldırmadığını, yerine subsidiarite ilkesini yerleştirmesini istemiş bulunmaktadır. Kongre, 1996 yılında Türkiye'de yürütülen yerel yönetim reformu yasa tasarılarını konu alan bir tavsiye kararı almıştır.¹⁴

"Hatıra gelmelidir ki, merkezi hükümetin "vesayet" olarak adlandırılan denetim sistemi, yerel yönetim politikalarının amaca uygunluğu üzerinde bir denetimi vurgulamanın ötesinde daha geniş amaçlara odaklanmış olan Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sarti'nin 8. maddesi ile çelişir ve bu nedenle Anayasa'nın "idarenin bütünlüğü" ilkesine dayanan 127. maddede değişiklik önerilmesi gerekebilir. Bu ilke, Özerklik Sarti'nda altı çizilen subsidiarite [yerellik] ilkesine de karsittir. "

Karar'ın "Türk Reform Önerisinde Söz Edilmeyen Konularla İlgili Öneriler" başlığı altında Kongre, 19 madde halinde çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur. Tavsiyeler arasında yer alan iki madde, Türkiye'de üniter devlet örgütlenmesini tartışmaya açmaya çağrı niteliği taşıması nedeniyle önem kazanmaktadır.

"1. Türk Anayasası'nın 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye'nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olmakla birlikte, mümkünse Avrupa Yerel Özerklik Sarti'na referansla, 127. maddede yerel ve bölgesel özerklik ve subsidiarite ilkesine açık bir gönderme yapılabilir."

"3. Madde 127'de anılan yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet, doğal olarak yasa ve anayasal ilkeler ile uyumlu ve Avrupa Yerel Özerklik Sarti'nin 8. maddesine [merkezin denetim yetkisini düzenleyen maddedir] uygun bir biçimde sınırlanmalıdır. "

Idarenin bütünlüğü ilkesinde "genel yetki" merkezi yönetimindir. Yerel yönetimlerin yetkileri, görevlerin sayılıp sınırlanmasıyla belirlenir. Buna karşın subsidiarite ya da yerellik ilkesinde "genel yetki" yerel yönetimlere aittir. Görevleri sayılıp sınırlanılan taraf merkezi yönetimdir. Bu özellik, aynı zamanda federal devlet anayasalarının

¹⁴ Tavsiye kararı Kongre tarafından görüşülmüş ve 3 Haziran 1997'de 50 nolu karar ile kabul edilmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu Hakkında 29 nolu Tavsiye Kararı, (Yayımlanmamış Türkçe Çeviri Ahmet Alpan). Metnin İngilizcesi için: [http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec29\(97\)e.htm](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec29(97)e.htm)

sergiledigi bir özelliktir. Durumu daha somut görmek üzere, ABD Anayasasi'nda federal devlet ile eyaletler arasındaki görev bölüşümü sistemi örnek olarak incelenebilir:¹⁵

ABD Anayasasında Federal Devletin Görev Alanı¹⁶	KYTK Taslagında Merkezi Yönetimin Görev Alanı
Ulusal savunma	Savunma, güvenlik
Gümrük ve dış ticaret	Dış politika, dış ticaret, gümrük
Eyaletlerarası ticaret	Tapu kadastro, nüfus, vatandaşlık
Vatandaşlık mevzuatı	Maliye, hazine
Para rejimi	Adalet
Posta işleri	Din hizmetleri
Ölçü ve standartlar	Sosyal güvenlik
Patent ve telif hakları	Ulusal düzeyde sivil savunma
Vergi, devlet adına borçlanmak	Milli eğitimde müfredat geliştirme
Yüksek Mahkemenin altında mahkemeler kurmak	Vakıflar

KYTK Tasarısı Taslagı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetkileri değil görevleri paylaşmaktaki ve bunu federal devlet anayasalarında yapılan yönetime kosut bir biçimde düzenlemektedir.

2) Yetki Genisliği Yerine Görevler Ayrılığı İlkesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, bakanlıkların örgütlenmesinde köklü bir değişiklik getirerek, il ve ilçelerde valilik ve kaymakamlık olarak örgütlenmiş bulunan il genel yönetimi sistemini ortadan kaldırmaktadır.

Taslaga göre, bakanlıklardan yalnızca İçişleri, Maliye ve Çalışma Bakanlıkları tasrada valilik yönetiminde örgütlenebilecektir. Geriye kalan bakanlıkların tasra örgütleri mal, araç, ödenek ve personelleriyle birlikte il özel idarelerine ya da belediyelere devredilecektir. Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Tanıtım Bakanlığı, Çevre ve İmar Bakanlığı il ve ilçe yapısı bakanlık-valilik sisteminden alınacak yerel yönetimlere devredilecektir.

¹⁵ Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi Ademi Merkeziyetçilik mi?", *Çağdas Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 9 S. 2, Nisan 2000, s. 14-29.

¹⁶ *ABD Anayasası*, Madde I, Bölüm 8; E. Menemencioglu, *Avrupa, Amerika, Afrika, Asya, Okyanusya Esas Teskilat Kanunları*, C. IV, Türk Hukuk Kurumu Yayını, İstanbul 1942, s. 456-457; Yasar Gürbüz, *Anayasalar*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 26-29.

Bu devir, taslavin yasalasip yayimlanmasindan baslayarak bir yil içinde gerçektececektir. Böylece, 1,250,000 civarında merkezi yönetim personeli yerel yönetim personeli olacak ve devlet bütçesinin günümüzde %15'lik bir kesimini yöneten yerel yönetimler kaba bir tahminle bütçenin üçte ikisini yönetmeye baslayacaklardır. Personel, tasınir ve tasınmaz mallar ve bütçenin yönetimi bundan böyle merkezi yönetim kurallarına göre değil, yerel yönetim dünyasının hukuk kurallarına bağlanmış olacaktır. Bu yönetimin perspektifi ulusal değil, il ya da belediye sınırlarıyla bağlı yerel perspektiftir.

Öngörülen devir işleminin en önemli sonuçlarından biri, anayasal ilkelerden birinin daha değiştirilmesidir. Anayasaya göre Türkiye'de illerin idaresi "yetki genişliği" esasına dayanır. Bu esasın örgütü 'il genel yönetimi'nden sorumlu tasra idaresidir; valilik - kaymakamlık kurumudur. Anayasa, illerin yönetiminde "görevler ayrılığı" esasın benimsemez. Bu durum, 1961 Anayasası'ndan bu yana böyledir. 1961 Anayasası, anayasal tarihimize 1876 Anayasası ile giren ve 1921 ile 1924 anayasal düzenlemelerinde de korunan "illerin idaresi yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görevler ayrılığı (tefriki vezaif) ilkesine dayanır" hükmüne son vermiştir. Böylece yönetim sistemi tasrada il özel idaresi değil, il genel yönetimi üzerine yükselmiştir.

İl genel yönetimi, tüm merkez örgütlenmesinin uzantısı olan tasra kuruluşlarının, illerde valilerin ilçelerde kaymakamların yönetiminde toplandığı yapıdır. Hemen her bakanlık illerde il müdürlüğü, ilçelerde ilçe müdürlüğü olarak örgütlenmiştir; baslıca bakanlıkların yöneticileri illerde il idare kurulu ve ilçelerde ilçe idare kurulu olarak heyet halinde iş görmekte, illerin genel yönetimini gerçekleştirmektedirler.

KYTK, bu yapıyı oluşturan birimleri çekip almakta ve il genel yönetimine yalnızca İçişleri Bakanlığı'ni, Maliye Bakanlığı'ni ve Çalışma Bakanlığı'ni bırakmaktadır. Böylece il ve ilçelerde tarım, bayındırlık, eğitim, sağlık müdürlüklerinden oluşan idare kurullarını üyesiz bırakarak fiilen ortadan kaldırmaktadır. Valilik ve kaymakamlıklar, İçişleri Bakanlığı kapsamında nüfus, sivil savunma, emniyet; Maliye Bakanlığı kapsamında defterdarlık ve vergi daireleri; Çalışma Bakanlığı kapsamında su anda yalnızca 22 il merkezinde örgütlenmiş durumda olan çalışma birimleri kalmaktadır. Bunlara bir de tapu işleri ile diyanet işleri eklenebilir. Böyle bir görev alanının, ilin genel yönetimini üstlenmek anlamına gelmediği açıktır. Anayasada illeri 'yetki genişliği' esasına göre yönetmekten

sorumlu kilinan örgütsel mekanizma, örgütsüz ve yetkisiz kilinmistir. Sonuçta, anayasal bir ilke fiilen uygulanamazlık durumu yaratılarak ihlal edilmiştir.

Bakanlık tasra örgütlerinin il özel idaresi ile belediyelere devri değişikliği, illerin yönetimini "görevler ayrılığı" yada eski anayasalardaki deyişle "tefriki vezaif" ilkesine bağlama sonucu yaratmaktadır. Türkiye'de 1876'dan beri tartışılan bu iki kavram, en azından 1910'lu yıllardan bu yana şöyle algılanmaktadır:

"... tevsii mezuniyet devairi merkeziye kudreti karar ve icrasından [merkezi yönetimin karar ve yürütme gücünden] bir kısmını maiyet memurlarına tevdi eylemektir. ... Tevsii mezuniyet ancak memurin hakkında kabili tekliftir. Tefriki vezaif bilakis ahaliye taalluk eder. Tefriki vezaif bir devlette hükümetin deruhte ettiği vezaifi ehemmiyetlerine göre aksami müteaddiyeye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümeti merkeziyeye tahsis ile aksami sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir. Tevsii mezuniyet merkezi saltanat haricinde bulunan memurini idarenin salahiyetini tevsi demek olduğuna ve bunların daimi kaydı memuriyetle devairi merkeziyete merbutiyetlerine nazaran bu vusati idare bir dereceye kadar dairei münakasadan hariç kalabilir. Fakat tefriki vezaif esasi pek ciddi tetkik ve tettebbua değerlidir. Ruhü mesele, vezaifi devlete nafi bir surette tefrik edebilmektedir. Ehemmiyeti siyasiye ve içtimaiye, tefriki vezaifte değil tefrik edilecek vezaiftedir. Vezaiften merkezde hifzolunacak aksam ve vilayat ve belediye idarelerine tefrik olunacak kısımların derece ve sumuludur ki ehemmiyeti haizdir. Tefriki vezaif olur ki memleketin terakkiyatı iktisadiye ve tekemmülatı fikriyesinin, binaenaleyh menafii umumiyenin en büyük saiki, en metin istinatgahi olur. Ve yine öyle tefriki vezaif yapılabilir ki, hakikatte tefriki vezaif değil ademi merkeziyeti siyasiye teskil eder."¹⁷

İllerin yönetiminde "yetki genişliği" ile "görevler ayrılığı" ilkelerinden hangisinin esas olması gerektiği tartışması, Tanzimat reformlarından başlayarak 1876 Anayasası reformlarında, Berlin Anlaşması hükümlerinde, Doğu Rumeli Eyaleti Kuruluş Yasası'nda, 1908 İkinci Mesruiyet döneminde, 1920-1923 yılları arasında hazırlanan ve yasalasamayan "Vilayat Suralar Kanunu Tasarısı" ile "Idarei Hususiyei Vilayat Kanunu Tasarısı" çalışmalarında aralıksız biçimde tartışılmıştır.¹⁸ 1924 Anayasası illerin idaresinde her iki ilkeyi birlikte anmayı sürdürmüştü de, il yönetimi asil olarak merkezin tasra örgütlenmesine yaslanmış ve bu durum 1961 Anayasası ile anayasal ilke haline getirilmiştir.

İllerin yönetiminde yetki genişliği, devlet yönetiminin hiyerarsik sistem içinde memurlar eliyle, ama bunlara yetkilerini kullanmada hareket serbestliği tanınarak örgütlenmesi

¹⁷ Meclisi Mebusan Hususi Encümeninin Mazbata Muharriri Bay Ferit'in (sabik Dahiliye Vekillerinden) kaleminden çıkan Encümen Raporu. Vecihi Tönük, *Türkiye'de Idare Teskilatinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Ankara 1945, Kanaat Basım ve Ciltevi, s. 224-225. Ayrıca su kaynaga bakılabilir: İsmail Hakkı Görelî, *İl İdaresi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara 1952.

¹⁸ Nizam Önen ve Cenk Reyhan, *Yönetim İlkelerinin Gelişimi Arastırması*, yayımlanmamış çalışma, Ankara Ekim 2003.

demektir. İl ve ilçeler, yada valilik ve kaymakamlık kurumları, kendilerine özgü kamu tüzelkisiğine sahip değildir. Bunlar, merkezi yönetimle birlikte, bakanlıkların da tümünü içeren "devlet tüzelkisiği" içinde erimis kurumlardır. Buna karşılık il özel idaresi ile belediyeler, herbiri kendi tüzelkisiğikleri olan yarı yapılarıdır. Görevler ayrılığı, yalnızca yetkinin devredilmesi değil, yerel seçilmiş organlara devlet görevlerinden bir bölümünün mali kaynaklar, tasınır ve tasınmaz mallar ve personel üzerinde yerel seçilmiş organlarca *tüzelkisiğilik hakları kullanılmasına olanak vermek üzere* göçürülmesi anlamına gelir. Bu nedenle de "görevler ayrılığı" ilkesi, bir sistemin üniterizmden federalizme açılışını bir nitelik sorunu olmaktan çıkarıp, bir nicelik sorununa dönüştürür.

Sorun, böyle bir değisikliğin, mevcut uluslararası ortamda ve Türkiye'nin toplumsal ve siyasal koşullarında ulusal birlik üzerinde nasıl bir etki yaratacağı sorunudur. Yerel idarelere görev göçürmek, ulusal birlik üzerinde bütünleştirici bir etki mi yoksa çözücü bir etki mi yapacaktır? Küreselleşme zamanlarında, daha açık bir deyişle, ulus-devletin eriyişinin kaçınılmaz ilan edildiği, özgürlüğün etnik ve dinsel topluluk haklarına indirgendiği bir dönemde ve Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgesel çatışma ortamında bu soruya olumlu yanıt vermek gerçekçi değildir. KYTK taslağında öngörülen değisikliğin, ulusal birlik üzerinde olumsuz etkiler yaratacak özellikler tasıdığı kabul edilmelidir.

Öte yandan, böyle bir değisikliğin, Anayasa "İllerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanır" hükmünü tasırken yapılabilmesi olanaklı değildir.

3) Bölgesel Yönetim: Bölge Kalkınma Ajansı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı, Nisan 2003'te hazırlanan nüshasında, Türkiye'de var olmayan bir kamu kurumu yaratıyordu. Buna göre, "İstatistik Bölge Düzeyi -2" kademesinde Bölgesel Kalkınma Ajansı adlı yapılar kurulacaktı. Bu hüküm sonraki taslaqlarda yer almamıştır, Eylül taslağında da yer almamaktadır. Ancak konuya ilişkin çalışmalar, "Bölge Kalkınma Ajanslarının Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı" başlıklı ayrı bir yasa hazırlığına konu edilmiştir.

Türkiye, Avrupa Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tanımlanması öngörülen 'İstatistik bölgeleri'ni üç düzeyli olarak, 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar

Kurulu kararıyla belirlemis ve ilan etmiştir.¹⁹ İstatistik Bölge Düzeyi 1'de ülke toprakları 12 bölgesel birime, Düzey-2'de 26 bölgesel birime, Düzey-3'te ise var olan illerden oluşan 81 bölgesel birime ayrılmıştır. Bölge Kalkınma Ajansları bu listede merkezleri de belirtilmiş olan 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir. Bunların bölgedeki valilikler, belediye başkanlıkları, sanayi ve ticaret odaları, yatırımcıları bir araya getiren karar yapılarına ve özellikle Avrupa bölge kalkınma fonlarından elde edilecek kaynaklar basta olmak üzere özel sermaye ya da kamusal gelirlere dayanan bütçelere sahip olmaları tasarlanmaktadır.

Ajansların yapıları net bir biçimde belirlenmiş değildir. Hazırlanan tasarlarda, bunların kamu idaresi olarak değil, kamu kurumu olarak yapılandırılacağı anlaşılmaktadır. Bunun anlamı, Bölge Kalkınma Ajansı'nın bir yerel yönetim yada 'bölgesel özyönetim' olarak kurulmayacağıdır. Bununla birlikte, sözkonusu kurumların karar ve yürütme organları, yalnızca tasra örgütü memurlarından da oluşmayacaktır. Dolayısıyla bu yapılara bakanlıkların bölge müdürlüklerine benzer bir tür "bölgesel tasra yönetimi" olarak da bakılamaz. Ajansların karar ve yürütme organlarında karma bir yapı yaratılması tasarlanmaktadır. Karma yapı içinde merkezden yönetimin temsilcileri (valiler, DPT temsilcileri gibi), yerinden yönetimin temsilcileri (belediye başkanları gibi) ve yörenin iş ve sermaye çevreleri ile yerel seçilmişlerden oluşacağı gözönünde bulundurulmalıdır. Bu yapı, 26 bölgede yönetimin bir tür 'bağımsız idari otorite' ya da üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri, kamu karar gücünü kamu organ ve kişilerinden alıp özel sektör ile gönüllü örgüt adı verilen tüzel kişilerle paylaştıran yönetimsiz bir kuruluştur.

Öngörülen bölgesel *yönetişim* sistemi, var olan kamu hukuku sistemi içinde tanımsızdır. Bunların demokratik yönetim bakımından sorunu, iş ve sermaye çevrelerini kamu kudretini kullanmaya doğrudan ortak etmekten kaynaklanır. Bu yolla kamu karar mekanizmaları toplumun bir sınıfına doğrudan açılırken, öbür sınıflarına kapalı tutulmaktadır. Böyle bir formülün, zaaflarından sıklıkla ve haklı olarak yakınılan temsili demokrasi sisteminden daha geri bir sistem yarattığı ortadadır. Öte yandan, bölgesel çıkar odaklarını kamu

¹⁹ Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun, karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırmasının tanımlanmasına ilişkin kararı yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararı, RG: 22 Eylül 2002, 24884.

kudretiyle güçlendirmiş bir bölgesel yönetim sisteminin bölgelilik ve yerelciliği atesleme potansiyeli, bölge halkının oylarıyla seçilmiş kişilerden oluşan bir 'bölgesel özyönetim' sisteminin bu yöndeki potansiyelinden daha yüksek olabilir. Dolayısıyla, devletin idari yapılanmasının ulusal birlik sorunu üzerine etkilerini düşünürken, tartışmaların alisilagelmis biçimde 'bölgesel özyönetim' modeli üzerinde yoğunlaşmasından vazgeçmek gerekmektedir. Günümüzde yönetim modellerinin, kamu hukukunun sınırlarını zorlayan bir çeşitliliğe ulaştığı unutulmamalıdır.

4) İl Özel İdaresinin Statüsü: Yerel Yönetim mi Bölgesel Yönetim mi?

Türkiye'nin var olan sisteminde üç tür yerel yönetim vardır: İl özel idaresi, belediye ve köy. Bunlar, genel yasal sistemin içinde, kendi kuruluş ve yetki çerçevelerini düzenleyen yasalara sahiptirler. Her üçü de birer kamu idaresi ve özerklik ilkesi gereğince çalışan yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

İl özel idareleri, 19. yüzyılın son çeyreginden bu yana, Prens Sabahattin adıyla temsil edilen liberal siyasal programlar için, il yönetiminde tek yetkili kuruluş haline getirilmeye çalışılan idareler olmuştur. Yetkilerin il meclislerine devredilmesi, il genel yönetimi varlığının bu meclislerin yönetimi altına çekilerek etkisizleştirilmesi yada gözetici konuma çekilmesi ya da ortadan kaldırılması önerilmiştir. KYTK, bu siyasal programı uygulamaya koymakta, valilik olarak bilinen il genel yönetimi kaldırmamakla birlikte etkisizleştirmektedir.

İl özel idareleri, bir yerel yönetim türüdür. Bunun bir anlamı, Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan ve Türkiye tarafından da kabul edilmiş bulunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sarti hükümlerine bağlı olmasıdır.

Buradaki sorun, il özel idarelerinin Avrupa Konseyi bünyesinde çalışan Avrupa Bölgesel ve Yerel yönetimler Kongresi içinde, il özel idarelerinin 'Yerel Meclis' içinde değil 'Bölgesel Meclis' içinde temsil edilmeleridir. Kongre yerel meclisinde Türk temsilciler belediye başkanları ile belediye meclisi üyeleri iken, bölgesel meclisteki temsilciler il genel meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Önceki yıllarda bu meclislere il özel idaresi başkanı sıfatıyla katılan valiler, seçilmiş değil atanmış oldukları için itirazla karşılaşmışlar ve temsil gücü tasimadıkları gerekçesiyle üyelikten çıkarılmışlardır. Anılan Kongre ve

Avrupa Konseyi açısından il özel idareleri "yerel yönetim" değil, "Türkiye öyle bildirdiği için, "bölgesel yönetim" kategorisinde yer almaktadır.

Kongre, günümüzde çalışmaları sürdürülen bir yeni şart hazırlamaktadır: Bölgesel Yönetimler Özerklik Sarti. Bu hazırlık tamamlandığında ve Türkiye tarafından da kabul edildiğinde, il özel idarelerinin tanımı değişmiş olacaktır. Avrupa kararları açısından iller, bölgesel yönetim ilkelerine göre örgütlenmeleri gereken birimler olarak görülecek, bu durumda il özel idarelerinin iç yapıdaki konumlarının da değişmesi gündeme gelecektir. Bölgesel yönetimlere ilişkin şart, yalnızca saf yönetsel yapılar sorunuyla değil, bölgesel topluluklar sorunu ile doğrudan ilgilidir. Hatta denebilir ki, yönetsel sorun kabuğu, toplulukların yapısı ise içeriği oluşturmaktadır. Bu durumda, KYTK ile hemen tüm kamu hizmetlerinin devredilmek istendiği il özel idareleri, Avrupa Birliği faktörünün doğrudan etkisiyle, gelecekte bir statü değişimi ile yüzyüze kalabilecektir.

5) İl Özel İdaresi 'Eksik' Yerel Yönetim: 'Sahici'lik Nasıl Sonuçlanabilir?

Yaygın değerlendirmelerden biri, il özel idarelerinin basında bir atanmış olarak vali bulunduğu için, 'gerçek' anlamda yerel yönetim olmadıkları görüşüdür. 'Gerçek' bir yerel yönetimin tüm organlarının yerel halk tarafından seçilmiş olması gerektiği düşünülmektedir.

Taslak merkezin görevlerini il özel idareleri ile belediyeler arasında paylaştığı için, bazılarında göre bu düzenleme, gerçek ve tatmin edici bir yerellesme değildir. Devredilen görevler il halkının seçmişlerine verilmemekte, yine valilerin elinde kalmaktadır. Ya il özel idarelerinin başkanı atanmış vali olmamalı ya da görevler asil olarak belediyelere devredilmelidir. Varolan il özel idare kanunu tasarı taslaklarından birinde ilk öneri benimsenmiş ve il özel idarelerinin başına il genel meclisince kendi içinden seçilecek bir üyenin geçirilmesi biçiminde bir düzenleme yapılmıştır. Öte yandan değişik zamanlarda kimi yetkililerin 'seçilmiş valilik' sistemine geçilmesi yönündeki önerileri de basında yer almıştır.

İl özel idareleri, illerin yönetiminde 'yetki genişliği' esasının kabul edildiği bugünkü yapıda ilin yönetiminden sorumlu 'genel yetkili' bir kamu idaresi değildir. Ulusal vergi gelirleri

tahsilatından yalnızca %1,5 oranında pay almaktadır ve illerin yönetiminden sorumlu olan valilik sistemi yanında sınırlı bir role sahiptir. Basında yürütme organı olarak bulunan vali, özel idarenin başı olarak 'il halkının temsilcisi' sıfatıyla çalışsa da, varlığını ve gücünü il halkından değil merkezi yönetimden almaktadır.

Bu özelliklere karşın, atanmış vali - il meclisi ilişkileri hiç de tek yönlü ve vali ağırlıklı bir nitelik sergilemez. Valilerin görevlerini sürdürmeleri, ilde yerleşik ve baskın olan, çoğu durumda içiçe geçmiş bulunan iktisadi çıkar gruplarıyla siyasal baskı gruplarının tercih ve etkilerine siki sikiya bağlıdır. Öte yandan il genel meclislerinin de valilerin ağırlığı altında sıfır etki gücüyle iş gördükleri ileri sürülemez. Buna iki örnek verilebilir. İlk örnek, İstanbul'un Dogu Kudüs ile kardeş şehir ilan edilmesine ilişkin bir karar alan İstanbul il genel meclisi ile özel idarenin yürütme organı olarak İstanbul Valisi arasındaki Danistay davasıdır. Meclis, il genel meclisi başkanı olarak valinin karşı koymasına karşın Haziran 2002'de bu kararı almış, valinin Danistay'a başvurması üzerine karar Danistay tarafından iptal edilmiştir.²⁰ Başka bir örnek, il özel idaresi mülkiyetindeki bir tasınmazın özel mülkiyete konu hastane olarak kullanılmak amacıyla takas edilmesiyle ilgilidir. Mus İl Genel Meclisi, bir şirkete ait binayla eskiden tavukçuluk yapılan özel idareye ait tasınmazın takas edilmesine karar vermiştir. İl Genel Meclisi'nin kararı valinin Danistay'a itirazı sonunda Danistay tarafından iptal edilmiştir.²¹ Örnekler, il genel meclislerinin, bugünkü durumda gerek harcama gücü gerek ilin genel yönetim yetkisiyle hatırı sayılır bir güce sahip olan valilik kurumunun karşı çıkmasına karşın, siyasal ya da yerel rant dağıtım nitelikli kararlar alabildiklerini göstermektedir.

Taslak'ta öngörülen sistem uygulandığında, il özel idarelerinin basındaki atanmış valilik kurumunun sürmesi, il özel idarelerinin 'sahici' yerel yönetim olup olmamaları bakımından hemen hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Çünkü valilik kurumuna gücünü veren tasra örgütlenmesi valilikten çıkıp il özel idaresinin yönetimine geçmiş, il harcamalarında genel yetkili kurum il genel meclisi olmuş olacaktır. Bu konum, 'atanmış' valinin merkezin değil, il seçmenlerinin temsilcisi kimliğini baskın kılacaktır. Sonuç, gücün kaynağı ve atanma usulü arasındaki kan uyumsuzluğu nedeniyle, gündemin kısa bir zaman sonra valilerin seçimle işbaşına gelmeleri tartışmalarıyla isgal edilmesi olacaktır.

²⁰ Danistay, Birinci Daire, Esas no: 2002/104, Karar no: 2002/109, 16.7.2002 günlü karar.

²¹ Danistay, Birinci Daire, Esas no: 2002/106, Karar no: 2002/108, 16.7.2002 günlü karar.

Genel yetkili bir yerel meclis, başkanlığını seçilmiş valinin yaptığı bir yönetim yapısı, yine Taslak'ta getirilen il meclisi bağlantılı yarı-yargısal "ombudsmanlık" ya da "halk denetçiliği" sistemi yapısına iki işlev eklenirse, vergi koyma yetkisi ve yargıda yerelleşme gibi iki eksiklik tamamlanırsa, eyalet sistemi oluşumu tüm unsurlarıyla gerçekleştirilmiş olacaktır.

6) Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim İlişkileri

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı, merkezi yönetime verdiği genel yetkileri "ulusal ve bölgesel düzeyler" için vermektedir. Merkezi yönetim kamu hizmetlerine ilişkin genel ilke ve politikaları, amaç ve hedefleri, standartları "ulusal ve bölgesel" düzeydeki hizmetler için belirleyecektir. Madde 6'da düzenlenen bu duruma göre, merkezi yönetimin bu yetkisi "yerel düzey" için geçersizdir.

Bu yaklaşım, "mahalli idarelerin görev, yetki, sorumlulukları" başlıklı madde 8'de pekiştirilmiştir. Bu maddeye göre, yerel yönetimler hizmetleri yürütürken "idarenin bütünlüğüne", "kalkınma planı ilkelerine", "yasalarla belirlenen esas ve usullere" bağlı olacaktır. Böylece, merkezi yönetim yerel yönetimlere ilişkin olarak "genel ilke - politika - amaç - hedef - standart belirleme" bakımından da yetkisiz kılınmıştır. Yerel yönetimler hizmetler için "kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçülerine" uymakla yükümlü sayılmaktadırlar. Taslak böylece "yerellik" ilkesinin gereğini yerine getirmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere ilişkin yönlendirme yetkisi yasa ile sınırlanmakta, idarenin bütünlüğü ilkesinin yasama geçirilmesine olanak sağlayacak etkili hiçbir mekanizmaya izin verilmemektedir.

7) Denetim Yetkisinin Özelleştirilmesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı'nın Eylül nüshasında, yerellik ve özelleştirme ilkeleri üzerine yükselen kamu reformunun "denetim işlevi"ne büyük önem verdiği görülmektedir. Bu konuya "Kamu Yönetiminde Denetim" başlığıyla kendi başına bir kısım ayrılmıştır.

Ne var ki, kamu yönetiminde denetimin "iç ve dış" olmak üzere iki türü olacağı belirtilmekle birlikte, iç denetimle ilgili iş gören teftiş ve denetim birimleri kurulması öngörülmemiştir. Taslak, bakanlıklarla bağlı ve ilgili kuruluşlarda var olan teftiş heyetlerini kaldırmaktadır. İç denetim, gerek görüldüğünde, kurum ve kuruluşların en üst amirlerince görevlendirilecek kişi ya da kişilerce yapılacaktır. Dış denetim ise, mali denetim temelinde Sayıştay eliyle yapılacaktır. Yerel yönetimler için bir başka düzenlemeye gidilebilecektir. Yerel yönetimlerin mali denetimi "Mahalli İdareler Denetleme Kurulu" tarafından yapılacaktır. Hem Sayıştay hem sözkonusu Kurul, denetimi kendileri yapabilecekleri gibi "yaptırabilecek"tir de.

Öngörülen yapıya göre,

- (1) bakanlıkların ilgili oldukları konularla sınırlı olarak yerel yönetimleri denetleme görevleri söz konusu değildir.
- (2) Bakanlıkların kendileri için iç denetim örgütlenmesi gereksiz görülmüştür.
- (3) Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mali denetimi, özel mali denetim şirketlerine ihale edilerek yaptırılabilir.

Bu düzenlemenin anlamı, merkezi ve yerel yönetimlerin mali denetiminin, ülkemizde halihazırda bankaların denetimini yapan ve bu işler için Türkiye'de işyerlerini açmış olan yabancı mali denetleme şirketlerinin tüm kamu gelir ve giderlerine tanık - müdahil hale getirilmeleridir. Taslak böylece 1995 yılında imzalanmış olan GATS (Kamu Hizmetleri Genel Anlaşması) adlı çoktarafli hizmet liberalizasyonu anlaşmasının gereğini de yerine getirmiş olmaktadır.²²

VI. SOSYAL DEVLET SORUNU

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, tercihini sosyal devlet yerine *düzenleyici devlet* ilkesinden yana yapmıştır. Sosyal devlet, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amaçlı devlettir. Düzenleyici devlet ise, piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır. Düzenleyici devleti yaratmanın ilk şartı, sosyal devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını [KIT'ler, bakanlıkların bağlı - ilgili kuruluşları - okullar, hastaneler] tasfiye etmek; devletin bu tür

²² Genel-İs Sendikası, *GATS -Genel Hizmetler Ticareti Anlaşması*, Ankara 2002.

kurumlaşmaya gitmesini yasaklamaktır. Düzenleyici devlet, tüm toplumsal işleri özel sektöre devrederek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmaları kurmakla görevli sayılmaktadır. Sosyal devlette öncelik halkın ihtiyaçları ve toplumsal fırsat eşitliği sorununa verilmişken, düzenleyici devlette öncelik küresel sistemle kaynaşması teşvik edilen şirketler dünyasının ihtiyaçlarına verilmektedir. Bu tercihin somut uygulamalarından biri, devlet örgütlenmesinde 'bakanlık' sisteminden 'üstkurullar' sistemine geçilmesidir.²³

1) Özelleştirme İlkesi: Piyasa Adına Devleti Yasaklamak

Baslıca kamu görevlerini yerel yönetimlere bırakan ve bunların görev alanını merkezi yönetimin her türlü karışmasından özenle uzak tutan tasarı, yalnızca merkezi yönetim için değil aynı zamanda yerel yönetimler için de bir mutlak yasak ile bir mutlak serbestlik öngörmektedir.

Mutlak Yasak: Taslak, hem merkezi yönetimi hem de pekçok görev ve yetki devrettiği yerel yönetimleri, hizmet görme yetkisi bakımından yasaklamaktadır:

"Madde 5/k: Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla yetkili ve görevli kılınmadıkları alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez."

Taslak, tüm kamu dünyasını piyasa lehine yasaklara bağladıktan sonra, bir de merkezi yönetimi yerel yönetimler lehine yasaklara bağlamaktadır.

- a) Madde 9/son paragrafa göre, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk alanlarına giren konularda çıkaracağı tüzük ve yönetmeliklerde, "mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler" koymaktan men edilmiştir.
- b) Merkezi idarenin tasarıda görülmesi gereken hizmetlerini valilikler ve kaymakamlıklar yürütecektir. Ancak yasalarda buna istisnalar getirilebilecektir.
- c) Merkezi idare birimleri, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren konularda örgütlenemeyecek, doğrudan ihale ve harcama yapamayacaktır.

²³ Üstkurullar, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı'nın Nisan 2003 tarihli ilk nüshasında bir bölüm halinde yer alıyordu. Sonraki nüshalarda bu bölüm çıkarılmış, üstkurullar ayrı bir yasaya konu edilmiştir. Bu çalışma, 33 ana madde ile 6 geçici maddeden oluşan BAGIMSIZ IDARI OTORİTELERİN KURULUS VE GÖREV ESASLARI HAKKINDA KANUN TASARISI TASLAĞI adıyla ortaya çıkmıştır.

- d) Merkezi idare yatirimlari, ilgili bakanlik uygun görürse yerel yönetimler eliyle yapilabilecektir. Bu durumda yatirimın ödenegi ilgili yerel yönetime aktarilacak, kaynak yerel yönetim birimince kullanılacaktır. Böylece, harcama usulünde merkezin degil yerel yönetimin bagli olduğu kurallar geçerli hale getirilmektedir.

Mutlak serbestlik: Devlet, merkezi ve yerel düzeylerde piyasa lehine, merkez de yerel yönetimler lehine yasaklandıktan sonra, tüm kamu sistemine, hizmetleri görme bakımından bir özgürlük getirilmektedir. Hem merkezi hem yerel yönetimler, yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri özel sektöre devretme bakımından tam yetkili sayılmışlardır:

"Kamu hizmetlerinin gördürülmesi

Madde 10- Merkezi idare ve mahalli idarelerin yetkili organlarının kararı ile uygun gördükleri hizmetler, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir."

Tüm kamu kurum ve kuruluşları, hem merkezde hem yerel yönetimlerde, hizmetleri doğrudan kendi personeli ve örgütleri eliyle degil, özel sektöre devir yoluyla gördürebileceklerdir. Kapsam, hizmet türleri bakımından ne istisna öngörmekte ne de sayıp sınırlandırma usulü benimsemektedir.

Getirilen düzenlemenin "mutlak serbestlik" olarak nitelenmesi, asiri bir yorum ya da ölçüsü kaçmış bir vurgu olarak eleştirilebilir. Örneğin, cümle sonunda "gördürür degil gördürebilir" dendiği, bu açıdan kamu kurum ve kuruluşlarına takdir yetkisi tanıdığı ileri sürülebilir. Ne var ki, sahip olduğumuz bir deneyim, bu yönde olası bir elestiriyi geçersiz kılmaktadır.

Merkezi ve yerel kamu kurumlarında özelleştirme politikası, 1988 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan birkaç sözcükten ibaret bir değişiklikle başlatılmıştır. Bu devasa boyutlardaki yasanın bir maddesine, en az öneme sahip sınıflardan biri olan yardımcı hizmetler sınıfıyla ilgili bir konuda bir paragraf eklenerek, hizmetli ve odacılar eliyle görülen işlerin ihale edilebileceği hükmü getirilmiştir.²⁴ Bu düzenleme okullardan hastanelere, bakanlıklardan belediyelere yemek, temizlik, güvenlik, tasima... pekçok hizmetin taseronlaşmasına yolu açmıştır. Günümüzde kamu kurumları, yemekhanelerde ve temizlik işleri ihalelerinde yalnızca yerli küçük işletmecilerle degil, ulusötesi

²⁴ 1988 yılında 318 sayılı KHK ile madde 36/8.fıkraya eklenen paragraf: "Bu sınıfa [yardımcı hizmetler sınıfına] dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür."

sirketler ve bunların temsilcileriyle içiçe yasalar hale gelmiştir. Bu yöntem, 2003 yılında bir kez daha kullanılmış, aynı maddede "sağlık hizmetleri sınıfı"ni tanımlayan fıkraya bir paragraf eklenmiştir: *“Lüzumu halinde, bu sınıfa [sağlık hizmetlerine] dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin, ücretleri döner sermaye gelirlerinden karşılanmak kaydıyla, üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.”*²⁵

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağında yer alan hüküm, örneğin "yardımcı hizmetler" gibi bir sınırlama da getirmemektedir. Böylece özel idareler ile belediyeler okullardan sağlık evi ve ocaklarına, halk kütüphanelerinden müzelere, ormanlık alanların işletilmesinden devlet üretme çiftlikleri ya da araştırma enstitülerine kadar çok geniş bir kamu görev alanını özel sektöre devretme yetkisine sahip kılınmaktadır.

Bu hüküm, yaklaşık iki yıldan bu yana Türkiye'nin en önemli gündem maddelerinden biri olan kamu ihale sistemi düzenlemeleriyle birlikte düşünülmelidir. Kamu ihale sistemi, bir yandan Dünya Ticaret Örgütü'nün "kamu alımları" ile ilgili liberalizasyon kararları, bir yandan Dünya Bankası ve IMF anlaşmalarında yer alan koşullar, bir yandan da Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi koşulları içinde yer en önemli küresel başlıklardan biridir. Yerli ve yabancı yatırımcılar ve satıcılar arasında hiçbir farklılığın bırakılmadığı bir ortamda, hem merkezi hem yerel kamu hizmetleri, ihaleden imtiyaza uzanan çeşitli yöntemlerle özelleştirmeye açılmaktadır.

Bunlar, kamu kesimini özel kesim adına yasaklama ve kamu hizmetlerini piyasaya devretme hükümleridir. Taslağın özünü oluşturan ikinci özellik, "sosyal devlet yerine düzenleyici devlet" sistemi oluşturma özelliği bu hükümlerde somutlaşmaktadır. Kurulan mekanizma, geniş görev ve kaynaklara kavuşan yerel yönetimleri, bu görev ve kaynakları yerli yada yabancı sermaye kesimlerine aktarma istasyonu olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle taslak yerel yönetimleri güçlendirme taslağı değil, yerelleştirme yoluyla özelleştirme taslağı niteliği taşımaktadır.

Taslağın yasalması halinde, 1990'li yıllarda ilk denemeleri yapılmış olan kentsel su ihtiyacını karşılayan barajların, belediye su işletmeciliğinin, yerel yönetim birlikleri üzerinden yapılan çöp tesisi işletmeciliğinin, metro yada raylı sistem yapımı ihaleciliklerinin,

²⁵ Bu ifade, 657 sayılı yasaya 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıstırılması Kanunu'nun 12. Maddesiyle 2003 yılında eklenmiştir.

Türkiye yerel yönetimlerini nasıl bir dış borçlanma ve yabancı imtiyazlar ağı içine çektiği kısa bir zaman içinde görülecektir. Kısa bir zamanda görülecek bir başka şey, bazı il ve belediyelerde kamu hizmetleri için gerekli finansman kaynakları bulunamazken, bazı il ve belediyelerde kamu hizmetleri ağının pahalılaşması ve yabancılaşması olacaktır. Bunlar, taslağın toplumsal ve bölgesel eşitsizlikleri artırma yönünde yapacağı etkilere işaret eden örnekler olarak değerlendirilmelidir.

2) Yönetişim İlkesi: Kamu kudretinin odagi ile aktörünün değişmesi

Taslak merkezi yönetimi yerel yönetimler lehine, her ikisini birlikte piyasa lehine yasaklamakta, sonra tüm kamu kurum ve kuruluşlarını görev alanlarını piyasa sistemine devretmeye hazırlamaktadır. Bu mekanizma, hem kurulurken hem de işletilmeye başladıktan sonra, özel sektör ile 'sivil toplum kuruluşları'nın karar verme sürecine etkili bir biçimde katılmalarını gerektirir. Taslak bu gerekliliği madde 5/e ile madde 6/d paragraflarındaki hükümlerle karşılamaktadır.

Tüm kamu yönetiminde işleyişin temel ilkeleri sıralanan madde 5/e'ye göre:

"Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır."

Merkezi yönetimin genel yetkilerinin düzenlendiği madde 6/d'ye göre:

"Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek"

Merkezi yönetim;

- a) bürokrasi + özel sektör + sivil toplum kuruluşları arasında,
- b) iletişim ve işbirliği mekanizmaları oluşturacaktır ve
- c) bu mekanizmaların hizmet ve işlev kapasitelerini güçlendirecektir.

Öngörülen yalnızca bir danışma mekanizması değil, "hizmet ve işlev kapasitesini güçlendirmek" ifadesinden anlaşılacağı gibi kurumsal bir örgütlenmedir. Dile getirilen ortaklığın günümüzde en gelişmiş biçimi, IMF ve OECD üzerinden gelen üst kurul yapılarıdır. Üstkurul deneyimini örnek alırsak, üstkurulların bakanlıkların en temel yetkilerini çekip almaları ve bakanlıkları içi boş bürokratik birimlere dönüştürmeleri gibi, mevcut kamu karar ve yürütme noktalarında bir "yer ve aktör değişikliği" ile yüz yüze gelineceği tahmin edilebilir.

Günümüzde kamu kudreti, yasama emrinde çalışan yürütme organı ve ona bağlı bürokrasi tarafından kullanılmaktadır. Öngörülen mekanizmayla kamu kudreti bu noktadan dışarı çıkarılacaktır. Yeni konumda yetki sahipleri yalnızca yürütme - bürokrasi değil, bununla birlikte şirket temsilcileri ve sivil toplum kuruluşlarından gelme kişiler olacaktır. Hüküm, kamu kudretinin yerini ve aktörünü değiştirmenin, iki yüzyıllık temsili demokratik yapılanmaya son vermenin başlangıç adımını ilan hükmüdür.

Kamu karar sistemini bürokrasinin tekelinden alıp, sisteme toplumun başka iki aktörünü katan bu hüküm, açık ki katilimcilik ilkesine işlerlik kazandırmaktadır. Katilimcilik, Taslağın daha ilk maddesinde kamu yönetiminin baslıca ilkelerinden biri olarak anılmıştır. Ancak, bu katilimci formül demokratik değildir. Toplumsal kesimlerden asıl olarak sermaye kesimini tercih etmekte, örgütlenme düzeyi düşük geniş toplumsal kesimleri karar sistemi dışına itmektedir. En az bunun kadar önemlisi, kamu kudretinin paylaşılacağı bu toplumsal kesim, 1990'li yılların sonlarından bu yana gündeme gelen ve günümüzde yürürlüğe girmiş bulunan yerli - yabancı sermaye ayırımına son verme yasaları sayesinde, artık yalnızca "yerli" de değildir. Taslak Gerekeç'sinde dediği gibi, "içerisi" ile "dışarı" kaynaşmıştır. Taslak bu "kaynaşma"nın gereğini yerine getirmekte, merkezi yönetime birbirleri karşısında imtiyazları olmayan kaynaşmış yerli-yabancı sermaye kesimini Türkiye Cumhuriyeti'nin ulusal kamu kudretine eşit ortak kılmak için mekanizmaları kurma görevini vermektedir.

Bu yeni mekanizmanın adı "yönetişim"dir.²⁶

3) Esnek Bürokrasi ve Sözleşmeli-Yerel İstihdam

Kamu hizmetlerinin baslıca özelliklerinden biri, sürekliliktir. Hizmetlerde sürekliliğin güvencelerinden en önemlisi ise yasaları uygulamakla görevli kamu bürokrasisidir. Hizmetlerin sürekli, güvenli, tarafsız bir biçimde sürdürülmesi, kamu görevliliği sistemiyle sağlanır.

²⁶ Birgül A. Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 2003. Ayrıca bkz: "Devletin Yeniden Yapılandırılması", *Düşün Dergisi Ekim 2000*. (*Kuvayi Milliye Dergisi Ocak-Şubat 2001*, "Restructuring the state" başlığıyla İngilizce olarak *Turkish Public Administration Annual 1998-2000*; *Oknos 2002* tarihlerinde tipki basım olarak yayımlanmıştır).

Çalışma, yurttaşlar için bir "sosyal ve ekonomik hak" iken, kamu kesiminde çalışma her yurttaşın "siyasal hakkı" olarak kabul edilir. Hakların bu sınıflandırması, 1982 Anayasası'nda da kabul görmüş ve böyle sınıflandırılmıştır.

Kamu görevliliği, bir yandan vazgeçilmez ve ertelenemez toplumsal hizmetleri görme zorunluluğu nedeniyle devlet gereksinmesini karşılayan, bir yandan da yurttaşların siyasal haklarını kullanmalarını sağlayan özel bir konumdur. Bu nedenle özel sektörde olduğundan farklı olarak, kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, kariyer, hizmete ömür boyu bağlanma konuları özel önem tasir.

Taslak, bu temel nitelikleri gözardı ederek, kamu istihdamında iki değişiklik getirmektedir:

- (1) Müstesar, genel müdür, başkanlık görevlerinde iş gören üst düzey yöneticiler siyasal iktidarların geliş gidişine bağlı olarak değişecektir.
- (2) Kamu kesiminde memur, tam - yarı zamanlı sözleşmeli, işçi olmak üzere üç farklı statüde çalışılacaktır.

Taslak hem üst düzey yöneticileri siyasal kadro haline getirmekte, hem de kamu hizmetinde istihdamın ana gövdesini sözleşmeli personel üzerine kurmaktadır.

Madde 45'e göre, sözleşmeliler ile işçiler kadro şartına bağlı olmaksızın istihdam edilecektir. Bunlarla birlikte memurların da değerlendirilmeleri, performans ölçülerine göre yapılacak, buna göre ödüllendirileceklerdir. Madde, çalışanların bu ölçülere göre cezalandırılıp cezalandırılmayacaklarını ayrıca belirtmemektedir.

Kamu personel rejimi, ayrı bir yasa konusu olarak hazırlanmaktadır. Bu hazırlık kamuoyunun bilgisi dahilinde değildir. Bununla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli istihdam, KİT'lerden başlanarak uygulamaya girmiştir. Örnekler, okullarda okul koruma dernekleri aracılığıyla "ders saati ücretli öğretmen" istihdamına kadar uzanmış bulunmaktadır. Yasal düzenleme bakımından en açık adımlar ise sağlık personeli ile ilgili olarak atılmış durumdadır.²⁷

²⁷ 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Kanunu.

Sözleşmelilik, il özel idaresi ve belediyelere devredilecek 1.250.000 civarında kamu görevlisinin büyük bir bölümünü tehdit etmektedir. Statünün tehdidi, istihdamın "yerellik" ilkesine göre gerçekleştirilmesiyle daha da büyümektedir. Yüksek işsizlik ortamında bir yıl ya da seçimlere endekslenmiş en çok bes yıllık sözleşme düzeninin, yerel kayırmacılık ilişkileri içinde yaratacağı sonuçların bedeli çok yönlü ve yüksek olacaktır. Böyle bir yapı bir yandan bölgecilik ve hemşehriciliği körükleyecek, kamu görevliliği sisteminin ulusal kaynaşmaya yaptığı katkıların sona ermesine yol açacak, bir yandan kamu görevlileri arasında performans için rekabet sonunda ortak hedefler için çalışma dürtüsünü yok edecektir.

Taslak, asıl olarak hizmetlerin özelleştirilmesine odaklıdır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiş görevlerin en kısa zamanda özel sektöre aktarımını hedeflemektedir. Bu hedef, yerel yönetimlerde hangi statüde çalışırsa çalışsın, tüm kamu personelinin orta vadede iş güvencesi yokluğu sorunu ile karşı karşıya kalacağı anlamına gelmektedir. Kamu personeli kısa vadede örgütsüzlük ve iş güvencesi yokluğuyla, orta vadede işsizlik sorunuyla yüzyüzedir.

4) Çalışma Bakanlığı'na Yeni Bir Rol ve Yeni Bir Yapı

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı, yalnızca üç bakanlığa tasra örgütü kurma izni vermektedir. İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının yanında yer alan üçüncü bakanlık Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. İçişleri, nüfus ve vatandaşlık işleri, sivil savunma, emniyet, jandarma gibi işlevlerin bakanlığı olarak; Maliye Bakanlığı ise neredeyse tüm dünya sorunlarının döndüğü vergilendirme gibi bir işin sorumlu kurumu olarak, neden ayrıcalıklı kılındıkları kolay anlaşılabilir bakanlıklardandır. Ancak, Çalışma Bakanlığı'nin neden bu tarihsel ağırlıklı bakanlıklara denk sayıldığını anlamak o kadar kolay değildir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, öbür iki bakanlık Osmanlı'dan devralınmışken, 1934 yılında İktisat Vekaleti içinde kurulan İş ve İşçiler Bürosu başlangıcını ihmal edersek, çok daha yakın bir zamanda 1945 yılında kurulmuştur. Ülke çapında 2000 memura ve tasrada yalnızca 23 bölge müdürlüğüne sahiptir. Günümüzde tüm illerde örgütlenmesi yoktur.

Bu bakanlığın önemi, ekonomik ve mali liberalizasyon dalgasıyla hızla büyüyen işsizlik sorununu yönetme ve siyasal - yönetsel liberalizasyon dalgasıyla hızla büyüyecek olan "iş ve işgücü piyasası" krizlerini denetim altında bulundurma kaygısıyla birlikte artmıştır. Uygulanan politikaların emek kesimi üzerindeki yıkıcı sonuçları giderek daha endişe verici boyutlara tırmanacaktır.

- a) Sağlık hizmetlerinin sunumu (sigorta hastaneleri) ile finansmanın (sigorta primleri yönetiminin) birbirinden ayrılması sağlanacaktır. Bunun anlamı kamu sigorta hastaneciliğinin özelleştirilmesi sigortacılığın ise kamudan özel sektöre aktarılmasıdır. Sonuç, çalışanların prim ödemelerinin yükselmesi, sağlık hizmetlerinin pahalılaşması olacaktır. Bu, mevcut bunalım ortamında basedilmesi oldukça güç bir toplumsal tehdit yaratmaktadır.
- b) 2003 yılında kabul edilen yeni İş Yasası gereğince esnek çalışma düzeninin yerleşmesi sağlanacaktır. Çalışanlar açısından ücret, işyeri, çalışma zamanı ve süresi bakımından belirsizlik ve örgütlenme hakkının fiilen kullanılamaz hale gelmesi demek olan esnek istihdam, yalnızca çalışma barısını değil toplumsal barısı da tehdit etmektedir.

Çalışma Bakanlığı çalışanlar açısından kayıp, küresel mali ve yatırımcı sermaye için işe kazanç anlamına gelen reformlarda ikinci taraf adına yönetici kuruluş olarak yeni bir rol ve konuma yerleşmiştir.

SONUÇ

Kamu reformları, IMF İstikrar Programi'nin parçasıdır. Bu program, iç ve dış borç ödemelerini güvence altına almak üzere, kamu bütçesinin GSMH'nin %6,5'u kadar fazla vermesini sağlamaya kilitlenmiş 'mali uyum' hedefine hizmet etmektedir. Bu hedef için kamu yatırımlarının azaltılması ve kamu personel sayısının sınırlandırılması istenmekte, böylece kamu gelirlerinin borç ödemelerine hasredilmesi pesinde kosalmaktadır. Ancak İstikrar Programi'nin etkisi, yalnızca borçların geri ödenmesini güvence altına almayı içeren bir mali amaçla sınırlı değildir. İstikrar Programi, 1980'li yıllarda uygulanmasını sağladığı "devleti küçültme politikası" yada ekonomik - mali deregülasyon²⁸ politikasını,

²⁸ Deregülasyon, devletin tekelinde toplanmış üretim, dağıtım, karar, izin, onay yetkilerinin ortadan kaldırılmasını sağlayan düzenlemeler demektir. Tohum ithalinin devletin tekelinde olmasına son veren, özel sektörün de tohum ithal etmesine izin veren yasa, belediye meclislerine ait olan ekmek fiyatını belirleme yetkisini Firinciler Odası'na devreden yasal düzenleme, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununu yürürlükten kaldırma, farklı özellikler taşıyan deregülasyon uygulamalarıdır. Deregülasyon, "küralsizleştirme", kural koyma yetkisini kaldırma ve bu yetkiyi özel sektör yada özel sektörün 'sivil toplum kurumları'na devretme anlamına gelir.

şimdi bir üst aşamaya sıçratmış bulunmaktadır. Günümüzde yapılan, "devleti uyarlama politikası" yada siyasal - yönetsel deregülasyondur. TBMM ve TC Hükümeti'nde toplanmış olan siyasal ve yönetsel kamu kudreti bu merkezi odaktan uzaklaştırılarak yerel idareler ile özel sektöre devredilmek istenmektedir. Temel unsurları itibariyle söylenecek olursa, bu politikanın üç temel anlamı vardır: Merkeziyetçilik ilkesini ortadan kaldırarak yerellik ilkesini getirmek, devletin sosyal görevlerini özelleştirme yoluyla ortadan kaldırmak, kamu kudretini aralarındaki ayırımların ortadan kaldırıldığı yerli-yabancı sermaye kesimine açıktan ve anayasal güvence altına alarak devretmek.

Kamu reformlarının sert çekirdeğini oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı, devlet sistemini "yerellik" ve "özelleştirme" ilkeleri üzerinde değiştirmeyi amaçlamaktadır. Yerellik, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değil, ademi merkeziyetçilik ilkesinin kabulüdür. Bu ilkenin siyasal karşılığı, üniter yapı yerine yerelci - federal örgütlenmedir. Yine yerellik, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla değil, devlete sosyal niteliğini veren baslıca görev alanlarının özelleştirilmesini sağlama amacıyla yapılmaktadır. Yerellik ve özelleştirme, hem merkezi hem yerel düzeyde kamu kudretinin yerli-yabancı ayırımı olmaksızın sermaye kesimine devretme anlamına gelen yönetim modeliyle kurumsallaştırılmaktadır.

Yerelci ve özerci yönetim, ülkenin ve halkın ihtiyaçlarını değil küresel sermayenin liberalizasyon ihtiyacını karşılamaktadır. İis stratejilerini dünya geneli için kuran küresel sermayenin, genel yetkili ve güçsüz yerel birimlerle serbestçe buluşması, 21. yüzyıl sömürgeciliğinin insani anlamına gelmektedir.

Bu model, Türkiye'nin ulusal birliğini ve toplumsal varlığını tehdit etmektedir.

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASLARI HAKKINDA SORULAR VE YANITLAR*

Yrd. Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen

Kamu Yönetimi Reformu hangi ihtiyacın ürünü olarak hazırlandı?

Uzun yıllardır kamudaki ataletten, iş yapma-yaptırmadaki güçlükten yakınılıyor. Açıkçası bu “uzun süre” kavramını “ben kendimi bildim bileli” diye düzeltsem daha doğru olacak sanırım. Ama buradaki kritik soru: Hep yakınılan bu olguya neden bugün böyle keskin ve köklü yanıtlar üretilmeye çalışıldığı? Benim açımdan gerçekten ilginç olan soru budur. Yasanın ataletle ne tür çözümler üretmeye çalıştığını konuşuruz, ancak bundan önce bu yasanın nasıl bir sürecin ürünü olduğu.

Her şeyden önce yasa yapma ve uygulama süreci basli basına politik-sinifsal bir süreçtir ve bunu çözümlenmeye çalışmak olguyu daha iyi anlamamıza yardımcı olacaktır. Bir süredir Türkiye’de yapılan yasaların hepsinde TÜSIAD, TOBB vb.nin etkin katılımı ve belirleyiciliği gözleniyor. Birçok yasanın metnini bile bu kuruluşlar doğrudan hazırlıyorlar. Ben bir tanesine doğrudan şahit oldum: “Doğrudan yabancı yatırım yasa tasarısı”. Hazine Müstesarlığı’nda yapılan toplantılara TÜSIAD ve YASED (Yabancı Sermaye Derneği) avukatlar grubuyla katılmış ve yasa tasarısı sürecini doğrudan etkilemekteydiler.

Bu olguya verilen yeni moda ad: Yönetişim. Bir demokratikleşme olarak, devletin kapalı kapılar ardında iş yapmaktan vazgeçmesi, seffaflaşması, demokratikleşmesi, açık bir yapıya bürünmesi olarak sunuluyor. Bu açık yapıda da ne hikmetse TÜSIAD her kapının önünde, arkasında, içinde dışında beliriveriyor. Bu sürece sendikalar, işçi örgütlenmeleri dahil edilmiyor. Akademiden birileri çağırılıyor, ama örneğin yabancı doğrudan yasa tasarısının hazırlandığı çalıştayda sergilediğim muhalif tavirden dolayı bir daha bu tür bir çalışmaya davet edilmeyeceğimi biliyorum. Dolayısıyla buradaki demokratikleşme ilginç bir demokratikleşme. Bu demokraside muhaliflere çok yer verilmiyor. “Açıklık” devletin yönetsel süreçlerini özel sektöre (özellikle büyük sermayeye), TÜSIAD’a, YASED’e açması anlamına geliyor. Devlet+özel sektör+sivil toplum örgütleri bileskesi olarak formüle edilen yönetişim uygulamaları, özel sektör olarak büyük sermayeyi (İstanbul burjuvazisini), sivil toplum örgütü olarak da YASED’i görüyor. Dolayısıyla bu yasalar salt devletin, hükümetin

* Dikmen, A.A., "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslari Hakkında Sorular ve Yanitlar" **A.Ü. SBF GETA Tartisma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, Kasım 2003

yasasi degil. Dogrudan sermayenin yasadidir. Öyleyse soruyu bir kez ve son kez formüle etmek istiyorum: “Sermaye kamu yönetimi yasa tasarısından ne bekliyor?”

Daha önce gazetenizde Bagimsiz Sosyal Bilimciler’e ait kösede yazdigim bir yazida, yasanin amaci özellestirmedir, demistim. Yine ayni seyi söylüyorum, ama biraz açma gereksinimi duyarak.

1990 öncesi ve sonrası yıllarda, iki kurumun, IMF ve Dünya Bankasının farklı uygulamaları ve farklı formülleri ortaya çıktı. Hatta bu formüller bu iki kurum arasında belli oranlarda gerilimlere bile yol açtı, bu süreçte bizim bürokratların da aynen takım tutar gibi IMF’ci veya Dünya Bankacı olduğunu gözledik. Kısa IMF parasalci politikaları, piyasaların serbestleştirilmesini, finansal serbestiyi, fon hareketlerine, sıcak para hareketlerine olanak verecek düzenlemeleri savunurken, Dünya Bankası “yönetimsiz bir devlet” savunusu yapmaya, IMF politikalarının toplumsal maliyetinin çok yüksek olduğunu söylemeye başladı.

Zaman geçtikçe bu ikisinin aynı olduğunu, birbirini tamamlayan yaklaşımlar olduğunu görmeye başladık. IMF politikaları, özellikle finansal serbestiye, sıcak para hareketlerine olanak sağlayan uyum programlarıyla ülkeyi düzenli krizler sürecine soktu. Bu krizlerden en çok gören kesim sadece üretim yapan, finansal piyasalarda oynama ve para kazanma olanığı olmayan, dolayısıyla sadece reel sektöre sikişip kalan burjuvazi oldu. Hem reel sektörde hem de finansal sektörde oynayabilen büyük burjuvazi bu krizlerden karlı bile çıktı. Kriz sonrası işletmeler birer birer batarken genellikle TÜSIAD çevresinde örgütlenmiş büyük sermaye, uluslar arası sermaye ile de işbirliği yaparak hem finansal piyasalardan kazanç elde etti hem de batmakta olan işletmeleri “ucuza kapatma” olanığına kavuşturdu. Çok ülkeli şirketlerle (ÇÜS’lerle) işbirliğine büyük burjuvazi gücüne güç katmak istemektedir. Bir yandan Türkiye’deki her türlü kar alanına talip olurken diğer taraftan da doğrudan devlet yönetimine talip olmaktadır. Bu talebine yanıtı ise yönetimsiz devlet aracılığı ile bulmaktadır. Bu bağlamda da IMF ve Dünya Bankası politikaları birbirini tamamlayıcı etki yapmaktadır. Dikkatlerinizi bir başka noktaya çekmek istiyorum: Son zamanlarda çıkan veya tartışılan üç yasa/yasa tasarısına bakınız. Bunlar: Yabancı doğrudan yatırım yasa tasarısı, orman vasfını yitirmiş arazilerin satışına ilişkin anayasa değişikliği, kamu yönetimi temel yasası tasarısı. Bu üçü aynı sürecin ürünüdür. Yabancı yatırım yasası ile yabancıları mütakabiliyet esasını gözetmeksizin gayri menkul alımı izni vermektedir. Orman vasfını yitirmiş arazilerin satışına ilişkin anayasa değişikliği kamusal mal niteliği arz eden ormanların satışının yollarını hazırlamaktadır. Kamu yönetimi temel yasa tasarısı da yönetimsiz devlet ve yerelde

parçalanmış ve güçsüz bırakılmış kamu erki ve yönetim uygulamaları yoluyla burjuvazinin kar alanlarına nüfuz etme gücünü artırmaktadır.

Bu tasarı iddia edildiği gibi şeffaflığı, etkinliği sağlayacak bir bürokratik mekanizma öngörüyor mu?

Yerel birimlere daha çok yetki tanıyan bir süreç öneriyor. Şeffaflıktan anlaşılan üç boyut var, yerellesme, e-devlet ve yönetim. Bu ikisi olursa kamu yönetiminin şeffaflasacağı iddia ediliyor. Benzer biçimde etkinlikten anlaşılan da piyasa koşullarında hizmet verme, özelleştirme ve en önemlisi kamu personeli için sözleşmelilik ve performans değerlendirmesi. Bunlar olursa devlet örgütlenmesi etkin çalışacak, diye düşünülüyor. Her ikisi de büyük oranda yanlıştır. Yerellesme, bir sürü bilginin, belgenin belediyelerde, yerel idari birimlerde gözden kaybolmasını yok olması sonucunu doğurabilir, usulsüzlükleri artırabilir. Kimse yerel yöneticilerin merkezi yöneticilerden daha şeffaf bir süreç içerisinde çalıştıklarını iddia edemez; benzer biçimde yasalara daha bağlı kaldıklarını da iddia edemez. Zaten yasallık diye bir kavram varken niye şeffaflık icat edilmiştir o da belli değildir.

Bahsettiğim gibi yönetim uygulamaları da devlet yönetiminde semayeye doğrudan söz hakkı vermenin bir başka adidir.

E-devletin ise kırtasiyeciliği azaltacağı iddia edilmektedir. Bugüne kadarki uygulamalarda bilgisayara geçişin halkın bekleme süresini azalttığı, işlerin daha kolay hallolduğu şeklinde bir sonuca ben rastlamadım. Bilgisayarların kullanılmaya başlaması, bilgisayar kullanan yerler için bir avantajdır. Daha az personelle çalışmaktadırlar. Dolayısıyla, zaten yasa tasarısı sürecinde de hep dile getirilen “kamuda istihdam fazlası var” saptamasının gereklerini yerine getirmek, yani kamu istihdamını daraltmak için kullanılacağını tahmin etmekteyim. Bunun dışında, bilgisayar destekli hizmet veren kuruluşlar açısından kırtasiyeciliği ve vatandaş için bekleme sürelerini artırdığını; üstelik bilgisayarın daha kati ve sonuçlara etki etmeye olanak tanımayan niteliği dolayısıyla daha az özel hizmet verme olanığı doğuracağını düşünüyorum. Bunun dışında bilgisayar kullanan, bilgisayar sahibi olan vatandaşla, olmayanlar arasındaki kamu hizmetlerinden yararlanma bakımından uçurumu artıracığını, adaletsizlik yaratacağını düşünüyorum. E-devlet klasik bürokrasi yaklaşımının bir ürünüdür. Bundan bir kopuş değildir Aynı mantıksal sürecin devamıdır. Bugün kullandığımız bürokratik yönetim anlayışının temelleri 17. ve 18. yüzyılda ortaya çıkan ve devlet yönetimini “şeylerin yönetimi” olarak algılayan, bu anlamda da yönetsel edimi, yönetimin konusu olan bütün her şeyin sayılması, sınıflandırılması, ilişkilendirilmesi ve planlanması olarak algılayan bir sürecin ürünüdür. Bütün bu süreçte, teknolojinin gelişmesiyle pozitif bir ilişki içerisinde kırtasiyeciliğin de artışı

gözlenmiştir. Bilgisayar, kırtasiyeciliği azaltacağı düşünülen teknik buluşların ne ilki ne de sonucusudur. Her teknik gelişmeyle birlikte, yönetime konu olan her şey daha karmaşıklaşmış, bunların sınıflandırılması ve ilişkilendirilmesi de daha çetrefillemmiştir. Bilgisayarlar bu süreci tersine çevirmemektedirler. Aksine, yönetme eylemi içerisindekilerin erkini artırmaktadır. Bilgisayar süreçleri bir tür “her şeyi gören” (panopticon) yaratarak, kitlelerin izlenmesini kolaylaştırmaktadır. Vatandaşlık numaraları, vergi numaraları bunlara en güzel örnektir. Sizi sürekli gözleyen ve istendiğinde halkın aleyhine baskıcı amaçlar için kullanılacak bir devlet aygıtının ortaya çıkmasının olanaklarını hazırlamaktadır. Dolayısıyla seffaflasan bir şey varsa, bu da halkın fakir hayatlarıdır.

Etkinlik ise devlet hizmetlerini piyasalaştırma, özelleştirme, piyasa fiyatından hizmet sunma, kar amacı güden devlet ve kamu personelini de sözleşmeli personel statüsüne dönüştürme olarak algılanmaktadır. Yaklaşık 1 milyon personelin yerel yönetsel birimlere aktarılacağı ve bunların da sözleşmeli personel statüsüne geçirileceği tahmin edilmektedir. Özelleştirme ve piyasalaştırma fakir halkın ucuza aldığı çayı, sekeri, sigarayı vb. ÇÜS’lerin fiyat düzeylerine çekmeyi, bedavaya sağladığı eğitimi, sağlığı vb. bedelli yapma operasyondur. Rantiyelere bol keseden faiz dağıtan devlete fakir halkın eğitimi, sağlığı, ekmeği, çayı çok gelmektedir. Etkinlikten anlaşılan budur. “Devlet sana sağlayamıyor, devlet kurumları özelleştirildi, piyasadan al, piyasa koşullarında al!”

Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas olması ve performans değerlendirilmesi sistemine geçiş ise kamuda siyasi kadrolaşmanın hiç görülmemiş düzeylere çıkmasına yol açacaktır. İstemediği personelin performansını yetersiz bularak keyfi olarak isten çıkartılmasının ve yerine kendi partisinden birisinin geçirilmesinin kapılarını açmaktadır. Kamuda her ne kadar siyasi bir kadrolaşma olsa bile, memuriyet görece güvenceli bir konumdur ve kimse memuru siyasi gerekçelerle kolay kolay isten çıkartamaz. Genellikle bu amaç için uygulanan “sürgün tayinlerdir”. Yeni sistem bu görece güvenceli yapıya bile bir tahammülsüzlüğün ürünüdür. Buna teorik kilif olarak da sözleşmeli personelin daha verimli çalışacağı şeklindeki gerçekliği ispatlanmamış bir yargı ileri sürülmektedir.

Yolsuzluk ve rüşvet gibi sorunları ortadan kaldıracak mı?

Aksine yolsuzluk, rüşvet ve kayırmacılığın artacağını düşünüyorum. Bir kere yerel birimlerde bu tür uygulamalar çok daha kolay bir şekilde olabilecektir. Bu yasa tasarısı her şeyi birbirine karıştırmaktadır. Rüşvetin sebebi sanki kırtasiyecilikmiş gibi algılanmaktadır. Oysa rüşvetin asıl iki sebebi vardır, birincisi düşük maaşların rüşvet alimini mesrulaştırması, ikincisi ise 1980’den beri derinleşen kamuda etik deformasyon. Prenslerle başlayan, kamu işletmeciliği

yaklasimi ve özelleştirmelerle piyasa ahlaksizligi düzeyinde algılanan, günümüzde de siyasi atamalarla altüst edilen kamu görevliligi ve kamu hizmeti kavramlari, kamu sektöründe büyük bir etik deformasyon yaratmistir. Bu sorunu çözenin yolu kamu personelinin kendi arasinda denetimi güçlendiren ve etik denetimi artiran süreci yeniden tahsis etmektir. Bunun da yolu kamu personelinin güvenceli bir ise kavusturulmasindan geçer. Bir sonraki seçimlerde isini kaybedecegini düşünen kamu görevlisi “bir sonraki seçimlere kadar heybeme ne doldurursam kardir” diye düşünecektir.

Tasarinin memurlarin statüsüne etkileri ne olacak?

Memurluk istisnai, sözleşmelilik esas durum haline gelecek. Aslında Türk kamu yönetimi anlayisinda bunun tersi geçerlidir. Kamu personeli kamuyu temsil eder, dolayisiyla piyasa kosullarinda performans denetimine tabi tutulamaz, kamunun kendi içerisinde kurdugu ve kamusallik agir basan denetim süreçlerine tabi tutulabilir. Kamu personeli için liyakat esasi geçerlidir. Yaptigi isten çok makam önemlidir. Bu nedenledir ki kamu personeli göreve basladigi anda, yani makama atandigi anda ücret alır. İşçiler için yapılan is önemlidir. Ise girdikten ve belli bir miktar çalıştıktan sonra (1 hafta-1 ay) ücret alır. Ise ve performansına göre ücret alır. Yeni tasaridaki durum, kamusallığa bir saldırı niteliginde ve dolayisiyla kamuya bir saldırı niteligindedir.

KAMU MALI YÖNETİM VE KONTROL KANUNU TASARISI ÜZERINE DEĞERLENDİRMELER*

Yrd. Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarisi hazırlanmış, meclise sunulmuş ve önümüzdeki günlerde Meclis'te görüşülerek yasalaştırılması beklenmektedir. Tasariyi, Türk kamu yönetimi siteminde köklü değişiklikler yaratan bir “yeniden yapılanma” etkinliğinin bir parçası olarak görmekte yarar vardır. Bu çerçevede kamu yönetimi örgütünde basta Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarisi ile baslatılan dönüşümün önemli ayaklarından birisini de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarisi oluşturmaktadır.

Tasari, kamu mali yönetimi ve denetimi olgusunu yeni bastan düzenlemekte, ilkelerini yeniden örgütlemekte, bütçe kurumlarının gruplanma sistemini değiştirme, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafında yeniden örgütlemektedir. Bu bağlamda köklü, hatta cüretkar düzenlemeler önerdiğini iddia etmek hiç de asiri bir yorum olmasa gerektir.

Kamu mali yönetiminin ve denetiminin yeniden yapılandırılması çalışmasını baslatan AKP Hükümeti değildir. 10 yıla yakın zamandır çeşitli kurum ve kuruluşlar içerisinde buna yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Bu çalışmaları sürükleyen kuruluşlar da son zamanda hemen her tasın altında görmeye alistigimiz kuruluşlardır:

1) 11.10.1995 tarihinde Maliye bakanligi ve Dünya Bankasi (DB) arasında **Kamu Mali Yönetim Projesi**'nin "**Harcama Yönetimi**" sistemini çözümlenmeye yönelik bir proje anlasması imzalanmış ve bu proje yardimiyla Türk elit ve entelektüellerine “nasıl bir kamu mali yönetimi sistemine sahip olmaları gerektiği öğretilmiştir”,

2) IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Yasa Tasarisinin yasalaştırılması ön şart olarak ileri sürülmüştür,

3) Avrupa Birliği Uyum Sartları da yasayı bize “sart” kosmaktadır. Yasa tasarisi Maliye Bakanligi tarafından “Avrupa Birliği ve uluslararası standartlarla uyumlu bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulması” amacıyla, 3 Agustos 2002 tarihinde T.B.M.M.'ne sunmuştur. Seçim döneminde kadük olan tasari, 58. Hükümet Acil Eylem Planında da ilk altı aylık tedbirler arasında yer almış ve AKP hükümetince tekrar Meclis'e sunulmuştur.

* Dikmen, A.A., "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarisi Üzerine Değerlendirmeler", **A.Ü. SBF GETA Tartisma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, Kasım 2003

4) Alisageldigimiz “yönetisim” uygulamalari çerçevesinde, yasanin hazirlanmasinda yine büyük sermaye ve uluslararası kuruluşlar aktif görev almıştır. Yönetisim toplantılarında TESEV, TOBB, TÜSIAD ve Uluslararası Yerel Yönetim Birliği (IULA) hazır bulunmuştur.

KAMU İSLETMECİLİĞİ OKULUNUN MALİ YÖNETİME YANSIMASI: PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ, KARLILIK, VERİMLİLİK, ETKİLİLİK

Tasarı, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla sunulan diğer yasa paketleriyle uyumludur. Kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları çerçevesinde örgütlenmiş bir yasa hazırlığı içerisindedir. Kamunun denetlenmesi sürecini performans değerlendirmesi, verimlilik, etkililik amaçlarına bağlamak, kamu yönetiminin başarı ölçütü olarak işletme yönetimleriyle aynı ölçütleri benimsemek demektir. Oysa kamu yönetimi ve kamu hizmeti, kamu adına, kamusal süreçlerde kamu için hizmet verme ve bu hizmetleri yönetme anlamını tasımaktadır. Performans kriterleri çerçevesinde değerlendirme sözleşmeliliğe mahsustur, ekonomiktir. Oysa kamusal alan siyasi bir alandır, kamu personeli olma hakkı da Anayasamızda, ekonomik bir hak olarak değil, siyasi bir hak olarak tanımlanmıştır

Kamusal olanın etkinlik bağlamında analiz edilmeye başlanması, 1980 sonrası ortaya çıkan ve devletin küçültülmesi ve kamu kurum/kuruluşları ile kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini hedefleyen neo-liberal yaklaşımların bir ürünüdür. Bu yaklaşım, kamu kaynaklarının özel sektöre çok ucuza veya bedelsiz aktarılmasının koşullarını hazırlamıştır. Sonuç, diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de dar gelirli ve işsiz vatandaşların sahipsiz kalması, kamu harcamalarının daraltılması, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin paralı hale getirilmesi ve gelir dağılımının asırı oranda bozularak, işsizliğin artmasıdır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasa Tasarısı da bu çerçevede örgütlenmiş bir yasa tasarısıdır. Performans denetimi anlayışı ve bu anlayışın getirdiği “ekonomiklik, etkililik, verimlilik anlayışları” doğrudan kamu giderlerinin daraltılmasına yönelik olarak kurgulanmış gibidir. Kamunun ve kamu harcamalarının daraltılması anlamına gelen bu yaklaşımın, önümüzdeki yıllarda “performans kriterleri çerçevesinde” daha karlı, ekonomik olarak daha etkili kamu hizmetlerine yönelmesi sonucunu doğuracağını; stratejik yönetim anlayışı, vizyon-misyon tasarımları yardımıyla kamunun karlılığının artırılmasına, dolayısıyla da devletimizin iç ve dış borçlarının daha kolay ödenmesinin, yerli ve yabancı rantıye kesime kaynak transfer edilebilmesinin olanaklarını yaratılacağını tahmin etmek güç olmasa gerektir.

Elbette ki bu yeni bir olgu değildir. Zaten uygulanmaktadır. Örneğin 2004 yılı Bütçe Hazırlama Rehberi²⁹’nde şu tür ifadeler rastlamak günümüzde hiç de şaşırtıcı değildir:

Bilindiği üzere, piyasalara güven verilmesi ve kamunun borçlanma gereğinin azaltılması sonucu reel faizlerin düşürülmesi suretiyle sürdürülebilir bir borçlanma politikasına sahip olunması büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla, kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ve etkinliğin artırılması ve mali disiplinin sağlanması zorunlu bulunmaktadır. Bu çerçevede, 58. ve 59. Cumhuriyet Hükümetleri tarafından kabul edilen Acil Eylem Planı çerçevesinde çok sayıda tedbir alınmış, ayrıca yapısal reformlar da aşamalı olarak uygulanmaya başlanmıştır.

(...)

2004 yılı, özelleştirmeler ve yeniden yapılandırmalar yoluyla kamu sektörünün ekonomideki payının küçüleceği, finans sektörünün ise 2000 Kasım ve 2001 Subat krizleri sonrası dönemde içinde bulunduğu belirsizlik ortamından tamamen çıkarak ekonomik gelişmede dinamik bir fonksiyon üstleneceği ve reel sektörün ekonomik etkinliğin artırılmasındaki rolünün güçleneceği bir yıl olacaktır. Dolayısıyla, halihazırda uluslararası mali kuruluşların desteğinde yürütülen ekonomik programın semerelerinin tam anlamıyla yakında ortaya çıkması beklenmektedir.

Yukarıdaki ifadeler toplumsal bir tercihin göstergesidir. Açıkça kamu yönetimi reformlarının da aynı toplumsal tercihlerin sonucu olduğu belirtilmektedir. Buna göre, AKP Hükümeti borç aldığı kesimlere, rantiyelere ve IMF politikalarına öncelik vermektedir. Devletin önceligi sosyal harcama yapmak, işsizliği azaltmak, eğitimi artırmak gibi yaklaşımlardan kaymıştır. Bu kayma elbette ki yeni değildir. Ancak bu yasa tasarısı bu öncelikleri “yasal bir çerçeveye” oturtmaya yönelmektedir, bu bakımdan önemlidir.

Üstelik performans kriterlerinin belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde de önemli problemler yaşanacağını tahmin etmek güç olmasa gerektir.

Ayrıca yasa tasarısının dili de en yeni yönetim ve Dünya Bankası kavramlarıyla donatılmıştır. Bu kavramlardan bazıları: Toplam kalite, vizyon-misyon, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, stratejik planlama, stratejik yönetim vb. dir.

BÜTÇE KURUMLARI VE SINIFLANDIRILMASI YENİDEN ÖRGÜTLENİYOR

Daha önce merkezi bütçe kapsamında Genel ve Katma Bütçeli İdareler yer almaktaydı. Tasarı katma bütçeli idareler kavramını ortadan kaldırmakta, katma bütçeli kuruluşların bir kısmı özel, bir kısmı da genel bütçe başlığı altında gösterilmekte ayrıca düzenleyici kurum ve kurullar merkezi bütçe kapsamına dahil edilmektedir. Yeni sistem kurumları dörtlü bir cetvel sistemi yardımıyla tanımlamaktadır. 1 Sayılı Cetvel³⁰ eski genel bütçeli kurumları ve katma

²⁹ “2004 Yılı Bütçe Çağrısı” 29 Haziran 2003 tarih ve 25153 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve bütçe hazırlık süreci başlamıştır

³⁰ Bu cetveldeki kurumlar: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Disişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan

bütçeli kurumların bir kısmını içermektedir. 2 Sayılı Cetve^{F1} eski katma bütçeli kurumların kalanını ve İstanbul Altın Borsası Başkanlığı, İhracatçı Birlikleri vb. ek bazı kurumları, 3 Sayılı Cetve^{F2} Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları, 4 Sayılı Cetve^{F3} ise sosyal güvenlik kurumlarını kapsamaktadır. Bütçeler ve denetlemeler de bu yeni sınıflandırma temelinde yürütülecektir. Yeni sınıflandırmada hemen göze çarpan, üst kurulların ve sosyal sigorta kurumlarının ayrı birer kategori olarak bu sistemin içerisine alınmasıdır. Özellikle düzenleyici ve denetleyici kurulların (üst kurullar) bütçe sistemi içerisine alınması ve bu çerçevede gözlenebilmesi olumlu bir gelişmedir. Üstelik üst kurullar ve sosyal sigorta kurumları gibi iki hassas alanın ayrı uygulamalara tabi tutulabilmesi için bu sınıflandırma uygun bir zemin hazırlamaktadır.

Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teskilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Planlama Teskilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Refik Saydam Hifzissihha Merkezi Başkanlığı, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü.

³¹ Bu cetveldeki kurumlar: Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler, Yüksek Teknoloji Enstitüleri, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Türk Akreditasyon Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Türk Standartları Enstitüsü, Milli Produktivite Merkezi, Basın İlan Kurumu, Türk Patent Enstitüsü, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türkiye Futbol Federasyonu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Türkiye Bilimler Akademisi, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı, Atatürk Araştırma Merkezi, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Atatürk Kültür Merkezi, Atatürk Orman Çiftliği, Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul Altın Borsası Başkanlığı, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi, İhracatçı Birlikleri, Kefalet Sandıkları, Spor-Toto Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Doğal Afet Sigortaları Kurumu, Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Yüksek İhtisas ve Araştırma Hastanesi, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu.

³² Bu cetveldeki kurumlar: Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Seker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

³³ Bu cetveldeki kurumlar: T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığı.

GELİSKİN HESAP -ANALİZ TEKNİKLERİ VE ULUSLARARASI STANDARTLAR: ANALİTİK BÜTÇE SİSTEMİ

Tasarının geliskin bir muhasebe, bütçeleme ve analiz tekniği önerdiği açıktır. Bu bağlamda analitik bütçe tekniği vb. bazı tekniklerin daha önceki sistemde gözlenen bazı eksiklikleri ve yanlışları ortadan kaldıracığı tahmin edilmektedir. Ancak bu teknikler uluslararası standartlara bağlı bir örgütlenmeyi de hayata geçirmektedir. Kamu bürokrati ve bürokrasisi köklü bir geleneğe sahiptir ve bence (söylenenlerin aksine) bu yapı, birçok hasar görmesine rağmen, en iyi çalışan sistemlerimizden birisidir. Sistemin gördüğü hasarlar iki boyut etrafında incelenebilir: a) Liyakat esasına göre değil siyasi olarak üst düzey yönetici atanması, b) Bürokratların uluslararası kurumlara bağımlı kılınması ve bu kurumların güdümünde çalışmaya zorlanması.

Özal döneminin prensleri ile başlayan bürokrasiyi islemez hale getirme çabaları, Türk bürokratlarının IMF, DB, OECD, Dünya Ticaret Örgütü vb. yapılara bağımlı kılınması ile “gelenegini” yitirme noktasına gelmiştir. Bu süreçte önemli iki adım, Hazine Müstesarlığı'nın Maliye Bakanligından ayrılması ve Türk devletinin küresel bağlantılarının ve stratejik hedeflerinin bu kurum aracılığıyla belirlenmeye başlanması ve üst kurullardır. Son yasa tasarısı önerilerine kadar, Hazine Müstesarlığı neredeyse bir “baraka örgütlenmesi” modeli çerçevesinde önemli bütün dönüşümlere yön vermiş, uluslar arası kuruluşların devlet politikasını belirlemede sıçrama taşı islevi görmüştür. Üst kurullar ise, yerel piyasaların devlet eliyle uluslar arası piyasalara bağlanması islevini üstlenmektedir. Günümüzde Türk bürokrasi geleneginin hala bozulmadan kalmış bazıları vardır; bunlara örnek olarak Maliye Bakanligi ve Sayıştay verilebilir. Bu kurumlardaki denetçiler, meslek etiği çerçevesinde ve kurumsal kültürle yetişmiş, mesleki güvenceyi haiz üçlü karamameyle atanan, bu almada kamu adına kamusal iş yapan kişilerdir. Bu bürokratlar, belki biraz ketum ama mevzuatı ve işlerini iyi bilen kişilerdir; hepsi aynı yetkinliktedir. Kanimca tasarı, kamu bürokrasisinin son kaleleri olan bu kurumları da uluslar arası sisteme teslim etme operasyonuna hizmet edecektir. Bunun önemli araçlarından birisini de uluslararası standartlar olusturacaktır. Yeni sistemi öğrenmek ve geliştirmeleri takip etmek için uluslar arası standartlara bağlı çalışacak Maliye Bakanligi ve Sayıştay bürokratları –kanimca—kurumsal geleneklerini de büyük oranda yitirecektir.

KLASİK İÇ DENETİM KURUMLARI DANISMA KURUMLARI NİTELİĞİNE DÖNÜSTÜRÜLMEKTE, DENETÇİLER SİYASİ ATAMAYA TABİ TUTULMAKTA, DİS DENETİMDEN SAYISTAY SORUMLU TUTULMAKTADIR

Tasari ile, temel denetim islevini yürüten ve üyelerinin üçlü kararname ile atandığı hesap uzmanlığı, maliye teftis kurulu gibi kurullar tasfiye edilmekte, mülkiye ve milli eğitim teftis kurulları gibi geleneksel denetim yapıları ise üçlü kararnameyle atanma ve devleti temsil eden Cumhurbaşkanlığı onayından mahrum bırakılmakta; bu kurullar için siyasi atama gündeme getirilmektedir. Tasari, Maliye bakanlığına bağlı çalışan ve üyelerinden birini Basbakan'ın, birini DPT Müstesarinin, birini Hazine'nin bağlı olduğu Devlet Bakanı'nin, birini İçişleri Bakanı'nin, başkan dahil üç üyesini ise Maliye Bakanı'nin önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nun atadığı yedi üyeden oluşan "İç Denetim Koordinasyon Kurulu" adında yeni bir kurul vücuda getirmektedir. İç denetçi olarak atanacak kişiler, bu kurulun koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığı'na eğitimden geçirilerek sertifika almış kişiler arasından müstesarlar veya genel müdürler tarafından atanacaktır. Yasa tasarısı bu yolla bir yandan Türk kamu yönetimi sistemine renk veren çok önemli bazı teftis kurullarını ortadan kaldırmakta ya da siyasi atama yoluyla özelliklerini yitirmelerine neden olmakta, diğer yandan da klasik denetim sürecinin kendisini ortadan kaldırarak, danisma kurulları islevine büründürmektedir. Tasarinin gerçek anlamda önerdiği tek denetim Sayistay denetimi, yani dis denetimdir. Sayistay hali hazırda görev alanı içerisindeki kurum ve kuruluşların işlemlerinin ancak %13'ünün denetimini yapabilmektedir. Dolayısıyla, denetim sürecinin salt Sayistay denetimi ile sınırlandırılması aslında devletin fiilen denetim ödevinden vazgeçmesinden başka bir şey olarak yorumlanamaz. Bir yandan yolsuzluklarla mücadeleyi önüne hedef olarak koyan Hükümetin, denetim ödevini sınırlandırarak ya da siyasileştirerek bu mücadeleyi nasıl yürüteceği belli değildir. Kaldı ki, siyasi etkilerden uzak ve uzmanlık temelinde örgütlenmiş Hesap Uzmanlığı ve Maliye Müfettişliği gibi Türk bürokrasisi ile özdeşleşmiş önemli kurumlarımızın ortadan kaldırılması belki de bu yasanın en olumsuz sonuçlarından birisi olacaktır.

ÜÇ YILLIK BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ

Tasari md. 15'e göre, "Merkezi idare bütçe kanununda; yili ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı

çetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır”. Burada ortaya konulan sistem md. 17/c’de “çok yıllı bütçe uygulamaları” olarak adlandırılmaktadır. Yani bütçe 3 yıllık harcama tahminlerini aynı anda içerecektir.

Kanıma, böyle bir sisteme neden geçildiği sorusunun yanıtını , Türk mali sistemine istikrar ve yapısal uyum programı uygulayan kurumlarda, öncelikle de IMF’de aramak doğrudur. Bu sistem, en çok IMF programlarının isine yarayacak bir düzenleme getirmektedir. 3 yıllık bütçe planı, otomatik olarak bir sonraki hükümetin bir önceki hükümet tarafından bağlanması, yeni hükümet politikalarının önceki hükümet bütçesi yoluyla sınırlandırılması anlamını taşımaktadır.

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASLAGINDAKİ ANAYASAYA AYKIRILIKLAR*

Dr. Onur Karahanogullari

GIRIS

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi Taslagi, akademik kamuoyunun olduğu kadar toplumsal muhalefet odaklarının gündemini de uzun süredir işgal ediyor. Tasariya ilişkin önemli siyasal itirazlar yükseliyor. Toplumsal muhalefet odakları, mesailerinin önemlice bir kısmını bu taslagi degerlendirmeye hasrediyor. Radikal sol hareketlerden, üniversite çevrelerine kadar pek çok kesim bu tasariyi elestiriyor.

Henüz Türkiye Büyük Millet Meclisine hükümet tasarisi olarak sunulmamis ve komisyonlarda görüsülmemis olan yasa taslaklarini incelemek gerçek bir güçlük tasir. Üzerinde sürekli oynamalar yapılan taslak, sabit bir degerlendirmeye olanak tanimaz. Çesitli sürümler ortaya çıkar. Önemli görülen bir madde üzerinden akademik veya siyasal durus üretildiginde, taslagin yeni bir sürümünde, sözkonusu maddenin kaldırildiği ya da çözülmesi gereken gizli bir dille yeniden yazıldığı görülmektedir. Bu nedenle yapılacak taslak degerlendirmelerinde, yasayla düzenlenmek istenen “konu” esas alınmalı, yasanin yazimindeki ayrıntılar ayıklanmalıdır. Yazimda kullanılan “gizli dil”i açığa çıkarmak için “amaçsal yorum yöntemi”ni zorlayarak kullanmaktan kaçınılmalıdır. Özellikle, bu tip taslakların olabildigince “düz” okunması, tasvir ve analiz gücünü artıracaktır. Taslakların yazim ve yenidenyazim sürecinin, perde arkasında yürütülen pazarlıklara açık olması, bu pazarlıklara yakın veya bunlardan haberdar olan kişilerce yapılan yorumları kaçınılmaz olarak yogun süphecilikle malûl kilmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi Taslagi, son dönemlerdeki en çok ilgi çeken hukuksal düzenleme oldu. Medyatik gündem olusturma ölçütünü bir yana bırakırsak, toplumsal/siyasal ilgi ve eleştiriler bakımından, Yüksek Öğretim Kanunu Taslagini bile geride bıraktı. Taslak hakkında, akademik görüşler, sendikal raporlar, bildiriler hazırlandı, toplantılar, paneller düzenlendi.

* Karahanogullari, O., “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslagindaki Anayasaya Aykırılıklar”, **A.Ü. SBF GETA Tartisma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, Kasim 2003

Taslagın temel konusu, merkezi idare ile yerel idareler arasında yeni bir görev/yetki bölüşümü yaratmak ve kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi konusunda merkezi ve mahalli idarelere genel ve toptan yetki vermektir.

Bu taslaga ilişkin pek çok siyasal değerlendirme yapılmıştır. Bu yazının konusunu, sözkonusu saptama ve eleştirilerin değerlendirilmesi oluşturmamaktadır. Tartisalarda görülen önemli eksiklik, konunun teknik hukuki yönüne ilişkin değerlendirmelerin zayıflığıdır.

İktidarın, siyasal programını hayata geçirebilmesi için bunu hukuksal metinlere dönüştürmesi gerekir. Bu noktadan sonra, siyasal projeler hukuki bir dil kazanır ve hukuksal yapının gereklerine uygun olmak zorundadır. Hukuksal metinlere dönüşmüş siyasal projelerin değerlendirmesi, hukuk tekniğine ilişkin verileri ve bilgileri gerektirir.

Hukuksal biçim kazanmış siyasal projelerin, hukuk düzeni içinde değerlendirilmesi sikici da olsa, önemlidir. (Dogru olmasa da) düzgün hukuksal çözümlemenin ürettiği veriler siyasal çözümlenmeleri de kolaylaştırır. Daha önemlisi siyasal projenin hukuksal yapı içindeki “olabilirliğinin” incelenmesi, siyasal duruslara destek de üretebilir. Bu nedenle, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslagı'nın hukuksal çözümlemesi acil bir ihtiyaçtır.

Bu yazımızda sözkonusu çözümleme, taslagın anayasaya uygun olup olmadığının değerlendirilmesiyle sınırlı biçimde gerçekleştirilecektir. Anayasayı degistirme gücüne sahip bir iktidar için, siyasal projelerini içeren yasanın anayasa aykiri olduğu eleştirisi gerçek bir engel teskil etmeyebilir. Ancak unutulmamalıdır ki, anayasa degisikligi, parlamentodaki sayisal güce dayanma kolayciligini asan önemli toplumsal/siyasal sorumluluklar üstlenmeyi gerektirir. Cumhurbaskaninin rolü ve referandum olasiligi ile anayasa degisikligi yolu, iktidarlara için tercih edilebilir bir süreç olmayabilir.

Değerlendirmemize ilk olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslagı'nın temel iskeletini oluşturan düzenlemeleri özetleyerek başlayalım. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, taslagın temelleri merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümünün yeniden yapılması ve merkezi idare ile mahalli idarelere tüm kamu hizmetlerini özel sektöre gördürülebilme yetkisi verilmesidir.

Özet

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri: İdarede görev ve yetki, hizmetten yararlananlara en yakın birime verilir.

Merkezi idarenin genel yetkileri, ulusal ve bölgesel kamu hizmetlerinin genel ilke ve politikalarını belirlemek, ve gerektiğinde örgütlenerek yerine getirmek,

Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler, 7.maddede teker teker konu olarak sayılanlar ve diğer kanunların münhasıran merkezi idareye yüklediği ulusal ve bölgesel hizmetler.

Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları, merkezi idarenin 6 ve 7.maddelerde ve diğer kanunlarda sayılan görevleri dışında kalan hizmetler ve mahalli müsterek ihtiyaçlar.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler merkezi idare, hizmetlerini illerde valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilecek; idare, mahalli idarelerin görev alanlarında, hizmet veremeyecek.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesi Merkezi idare ve mahalli idareler, hizmetleri, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine gördürülebilir.

Yasa taslağının kurdugu bu yeni yetki ve görev (işlev) bölüşümünü, Anayasa'nın idarenin örgütlenmesine ilişkin düzenlemeleri çerçevesinde değerlendirmek gerekir.

MAHALLI İDARELERİN, MERKEZİ İDARE KARSISINDA GENEL GÖREVLİ DURUMA GETİRİLMESİ

ANAYASAL İDARI YAPI: MERKEZİ İDARE - MAHALLI İDARE DENGESİ

Bireyin devlet karşısındaki hakları ve devlet iktidarının örgütlenmesi, temel kurallarıyla anayasada düzenlenir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, bes kısımdan oluşmaktadır. Anayasa'nın sistematığının izlenmesi, devletin kuruluşu konusunda da bilgi verir.

- **Birinci Kısım, genel esaslardır (m.1-11).** Genel esaslarda, Cumhuriyet'in nitelikleri ve devlet organlarının (yasama, yürütme ve yargının) görev alanlarına ilişkin temel ilkeler; eşitlik ilkesi ve anayasanın bağlayıcılığı kuralı düzenlenmiştir.
- **İkinci Kısım, temel hak ve ödevleri (m.12-74)** düzenlemektedir.
- **Üçüncü Kısım, Cumhuriyetin temel organlarını (m.75-160)** düzenlemektedir. Burada, yasama, yürütme ve yargı ayrıntılı düzenlenmiştir. Konumuz açısından önemli olan, bu "Kismin", ikinci "bölümü"dür. Aşağıda ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.
- **Dördüncü Kısım, mali ve ekonomik hükümleri (m.161-174)** içermektedir.
- **Besinci Kısım ise, çeşitli hükümler** başlığının tasımaktadır.

Devlet örgütlenmesinin temel ilkelerine ilişkin düzenlemeler, diğer bölümlerde dağınık olarak bulunan hükümler dışında, *Cumhuriyet'in Temel Organları* başlıklı Üçüncü Kısımın, *Yürütme* başlıklı İkinci Bölümünde bulunmaktadır. İkinci bölümün, dördüncü alt başlığı *İdaredir*. Bu altbaşlıkta "idarenin esasları", "idarenin kuruluşu", "yargısal denetimi", "kamu görevlileri" ve

diğer konular düzenlenmiştir. Anayasal düzenlemedeki sistematigi görmek için bu başlıkları alt alta dizmenin yararlı olacağını düşünüyoruz:

ÜÇÜNCÜ KISIM: CUMHURİYETİN TEMEL ORGANLARI

İKİNCİ BÖLÜM: Yürütme

IV. İdare

A. İdarenin esasları

1. İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkisiligi (m.123)

C. İdarenin kuruluşu

1. Merkezi idare (m.126)

2. Mahalli idareler (m.127)

Anayasanın bu sistematiginden yola çıkarak idarenin parçali kurulduğunu söyleyebiliriz. *Merkezi idare, mahalli idare ve kamu tüzelkisilikleri.*

Bunlardan sonuncusu, Anayasada, genel bir hukuksal kurum olarak düzenlenmiş, Yükseköğretim kurumları, radyo ve televizyon kurumu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu dışında Anayasa’da doğrudan düzenlenmemiştir. Belirli kamu hizmetleri, çıkarılan yasalarla kamu tüzelkisileri olarak örgütlenebilmektedir. İdare hukukunda bunlar, *hizmet yerinden yönetim kuruluşları* adıyla sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırma ve adlandırma Anayasa’da bulunmamaktadır. Kamu tüzelkisiligi kurulmasına olanak tanıyan Anayasa hükmü, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının dayanağıdır. Kamu tüzelkisiligi oluşturularak idarenin örgütlenmesinde yeni parçalar yaratmak mümkündür. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, iktidarın coğrafi örgütlenmesinden ziyade, devlet iktidarının belli bir hizmet özelinde örgütlenmesini içermektedir.

Anayasada, kamu tüzelkisiligi kurulabileceği belirtilmiş, yasallık dışında, konu ve usule ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir. *Merkezi idare ve mahalli idareler* ise, Anayasa’da sadece yasama organına tanınan bir yetki olarak değil, içerik (konu) olarak da düzenlenmiştir.

Merkezi idare ile mahalli idareler, devlet iktidarının örgütlenmesinde hem hizmeti ve hem de coğrafyayı esas almaktadır. Merkezi ve mahalli idareler, idare örgütlenmesinin iki temel parçasını oluştururlar. İdare üstlenmiş olduğu hizmetleri ülke coğrafyasında iki parçali olarak örgütlemektedir.

İdarenin esasları altbaşlığında yer alan 123. maddenin II. fıkrasında bu *iki parçali yapı* düzenlenmiştir: “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*”

İdarenin kuruluş esası olarak belirtilen merkezden yönetim ve yerinden yönetim, *idarenin kuruluşu* altbaşlığında yer alan “merkezi idare” başlıklı 126. maddede ve “mahallî idareler” başlıklı 127. maddede ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Bu iki parçalı yapının, idarenin örgütlenmesinde parçalanma ve dağılmaya yol açmaması için, idarenin esasları arasında “bütünlük ilkesi”ne yer verilmiştir. İdarenin esaslarını düzenleyen 123. madde bütünlük ilkesiyle başlar: “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür...*”

Konumuz bakımından önemli olan nokta, bu iki parçanın Anayasada düzenleniş biçiminde ortaya çıkmaktadır. Anayasanın sistematiginde mahalli idarelerden önce gelen *merkezi idare*, “İdarenin Kuruluşu” altbaşlığında su biçimde düzenlenmiştir:

“C. İdarenin kuruluşu

1. Merkezi idare

Madde 126.- *Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. (...)*”

Maddeden anlaşıldığı gibi, merkezi idarenin kuruluşu esas olarak coğrafi bakımından düzenlenmiş, merkezi idare iktidarının coğrafyaya nasıl yayılacağı öngörülmüştür. Konumuz bakımından önemli olan, merkezi idare iktidarının “konusu”, yani üstlenmiş olduğu kamu hizmetleri bakımından bir düzenleme bulunmamasıdır. Merkezi idarenin yerine getireceği görevlere ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır. Bu noktaya ilişkin bir belirleme olarak maddede sadece “*kamu hizmetlerinin gereklerine göre ...*” ifadesi yer almaktadır. Bunun dışında konuya ilişkin bir sınırlama, merkezi idarenin hizmetlerine bir başka deyişle görevlerine ilişkin bir sınırlama bulunmamaktadır.

Mahalli idarelere ilişkin düzenlemeye geçmeden önce, “merkezi idare” teriminin ilk (düz) anlamının yarattığı bir yanlış anlama ihtimaline dikkat çekmek gerekiyor. Merkezi idare, tamlamadaki “merkez” sözcüğü nedeniyle, ülke coğrafyasının sınırlı bir bölümünde, sadece baskentte oluşturulan bir örgütü çağrıştırmaktadır. “Mahalli idare” ise, baskentte sıklıkla bu örgütün ülke coğrafyasında boş bıraktığı yerleri dolduran bir idari yapı olarak anlaşılabilmektedir. Gerçekte merkezi idare terimi, tüm ülkeyi kapsayan bir idari örgütlenmeyi anlatır. “Baskent teşkilatı” ve “tasra teşkilatı” ile bir bütündür.

Mahalli idareler, merkezi idarenin hemen arkasından düzenlenmiştir:

“C. Idarenin kuruluşu

1. Merkezi idare

2. Mahalli idareler

Madde 127.- Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müsterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkisileridir.

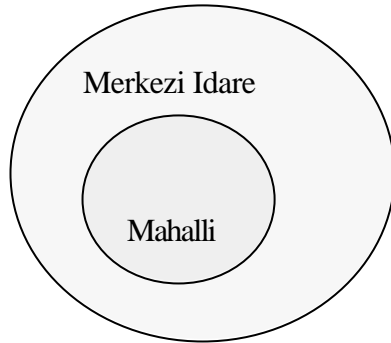
Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. (...)”

Görüldüğü gibi, mahalli idarelerin düzenlenmesi, hem coğrafyayı hem de konuyu esas almaktadır. Idarenin “mahalli idare” olarak örgütlenmesi, hem coğrafya ile hem de konuyla belirlenmektedir. İl, belediye ve köy, ülke bütünüün sınırlı parçalarıdır. Konu bakımından da sınır sözkonusudur: “mahalli müsterek ihtiyaçlar.”

Devlet iktidarının ve kamu hizmetlerinin idari olarak örgütlenmesinde, mahalli idareler, merkezi idareden farklı olarak hem coğrafi bakımdan hem de konu bakımından sınırlıdır. Anayasaya göre merkezi idare, devlet iktidarı ve tüm kamu hizmetlerini illeri temel alarak ülke genelinde örgütlerken, mahalli idareler, sınırlı bir coğrafyada, ortak yerel ihtiyaçların karşılanması gibi sınırlı bir konuda örgütlenmektedir.

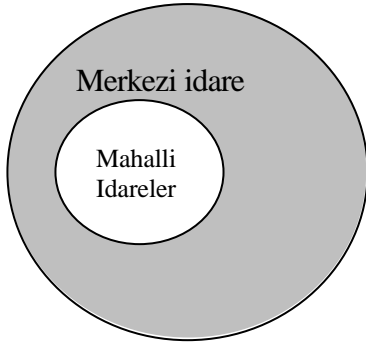
Idarenin kuruluşunda, merkezi idare konu ve coğrafya bakımından (kanunlar çerçevesinde) genel yetkili, mahalli idareler ise (kanunlar çerçevesinde) özel yetkilidir.

Idarenin Kuruluşu

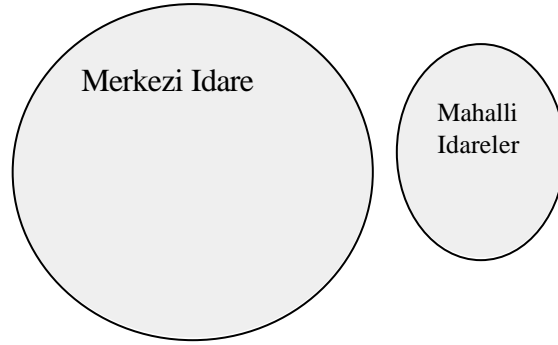


Bu basit şekilde ifade edilmeye çalışıldığı gibi, merkezi idare, tüm ülke coğrafyasını esas alan genel görevli bir yapı oluştururken, mahalli idareler hem sınırlı bir coğrafyayı hem de bu coğrafya için geçerli olan özgül hizmetleri örgütleyen bir yapı oluşturmaktadır. Idarenin kuruluşuna ilişkin anayasal düzenlemeleri en yalın ve doğru anlatan şeklinin bu olduğunu düşünüyoruz. Örneğin, aşağıdaki şekillerin ifade ettikleri yetki ve görev bölüşümü anayasal sistemimize yabancıdır.

Idarenin Kuruluşu



Idarenin Kuruluşu



Birinci sekin ifade ettiği durum, yani mahalli idarelerin örgütlendikleri cografyada merkezi idarenin hizmet örgütlememesi Anayasada kurulmuş bulunan idari yapıyla terstir. Idarenin örgütlenmesinde, merkezi idare hizmetlerini tüm cografyada illeri birim alarak kuracak, mahalli idarelerin “mahalli müsterek ihtiyaçlar”ı karsilamak üzere kuracağı hizmetler ve örgütlenme, kendilerinin cografi alanlarıyla sinirli olarak merkezi idarenin hizmetleri ve örgütüyle iç içe geçecektir. İkinci sekin anlattığı durum da yani, mahalli idarelerin, idarenin kuruluşunda, merkezi idarenin tamamen disinda bir örgütlenme olarak tasarlanması da anayasada yapıyla çelir. Anayasa, idarenin bütünlüğü ilkesini ve bunu sağlamak için getirilen vesayet denetimi kurumunu düzenleyerek bu olasılığı tamamen disarida birakmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslagında kurulmaya çalışılan yapı, Anayasanın kurmuş olduğu yapıya açıkça aykırıdır. Yasanın bu haliyle çıkarılması halinde, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi güçlü bir olasılıktır. Zira, taslaktaki düzenleme, Anayasa'nın kurduğu mantığın tersini kurmaktadır. Anayasa'da, yerel yönetimlerin varlık nedeni, yerel ortak ihtiyaçların karsılanması için hizmet üretmekle sinirlanırken ve yerel yönetimlerin varlığı, sözkonusu alanda merkezi idarenin kuruluşunu dislamazken, taslak tam tersi bir düzenleme getirmektedir. Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler, teker teker konu olarak sayılmakta ve diğer kanunların münhasıran merkezi idareye yüklediği ulusal ve bölgesel hizmetlerle sinirlanmaktadır. Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları ise, merkezi idarenin bu kanun ve diğer kanunlarda sayılan görevleri disinda kalan hizmetler ve mahalli müsterek ihtiyaçlar olarak belirlenmektedir. Görüldüğü gibi, mahalli idareler genel görevli, merkezi idare ise özel görevli olarak kurgulanmaktadır.

Anayasaya göre, mahalli idareler, ancak il, belediye ve köy birimlerinde “mahalli müsterek ihtiyaçları karsilamak üzere oluşturulabilir. Taslagın, merkezi idare – mahalli idareler arasında kurduğu yetki ve görev bölüşümü, Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırıdır.

Taslagin, merkezi idare – mahalli idareler arasında kurdugu yetki ve görev bölüsümü, anayasal dengeyi bozmasi nedeniyle anayasaya aykiri oldugu gibi, mahalli idarelere birakilan hizmetlerin niteligi açısından da aykirlilik sözkonusudur. Bu noktanin anlasilabilmesi için Anayasa'nin kullandigi “mahalli müsterek ihtiyaçlar” teriminin ele alınmasi gerekmektedir.

“Mahalli müsterek ihtiyaçlar”

Taslakta, merkezi idare tarafından yürütülecek hizmetler sayilmistir. Bunun yanisira, merkezi idare hizmetlerinin sinirlanmis olmasinin sonucu olarak, geçici maddelerde, yerel yönetimlere devredilecek merkezi idare örgütleri ve tasrada örgütlenemeyecek olan merkezi idare birimleri sayilmistir.

Taslagin 7. maddesine göre, merkezi idare tarafından yürütülecek görevler, ikili bir mantikla düzenlenmistir. Dogrudan merkezi idare tarafından örgütlenip yerine getirilecek hizmetler ile merkezi idarenin planlayacagi veya yönlendirecegi ve sadece ulusal düzeyde gereklilik ortaya çiktigi zaman üstlenebilecegi hizmetler.

Ilki için:

1. “adalet,
2. savunma,
3. güvenlik,
4. istihbarat,
5. dis iliskiler ve dis politika,
6. maliye,
7. hazine,
8. dis ticaret,
9. gümrük hizmetleri ile
10. piyasalara iliskin düzenleme” merkezi idarenin dogrudan yerine getirecegi hizmetler olarak sayilmistir.

Merkezin planlayip yönlendirecegi ve ancak ulusal düzeyde gerekli olursa üstlenebilecegi hizmetler ise sunlardir:

1. “Ulusal ve bölgesel düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planlari hazirlamaya, bölgeler arasındaki gelismislik farklıliklarini gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasini saglamaya iliskin görev ve hizmetler
2. milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğini saglama, müfredati belirleme ve gelistirmeye iliskin görev ve hizmetler
3. Diyanetle ilgili; sosyal güvenlik; tapu ve kadaastro, nüfus ve vatandasliga; acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapilmasi gereken görev ve hizmetler.
4. vakıflarla ilgili görev ve hizmetler;
5. mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği saglama görev ve hizmetleri.”

Taslagın son hükümlerinde de tasra örgütleri yerel yönetimlere devredilecek merkez teşkilatları sayılmıştır. 1) Milli eğitim, 2) sağlık, 3) kültür, 4) turizm, 5) çevre, 6) orman, 7) tarım, 8) köy işleri, 9) sosyal hizmetler, 10) çocuk esirgeme, 11) gençlik, 12) spor, 13) sanayi, 14) ticaret, 15) bayındırlık ve 16) iskan konularındaki merkezi yönetim birimlerinin *örgütleri, personeli ve malvarlığı* yerel yönetimlere devredilmektedir (maddede, bakanlık isimleri belirtilmektedir, biz burada aktarırken bakanlık isimlerini değil konuları esas alan bir sıralama yaptık.)

Merkezi idare hizmetlerinden, örgütlerinden ve malvarlığından mahalli idarelere yapılan bu devrin yanısıra, bazı bakanlıkların tasra teşkilatı kurması olanı da kaldırılmıştır. Bunlar, *adalet, milli savunma, dışişleri, milli eğitim, sağlık, tarım ve orman, ulaştırma ve haberleşme, sanayi ve ticaret, enerji ve tabii kaynaklar, kültür ve tanıtım, çevre ve imar* bakanlığıdır (bazı bakanlıkların isimlerinin yeni olduğuna dikkat.)

Toparlarsak merkezi idareye verilen, “adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük, piyasalara ilişkin düzenleme ve kimi alanlarda planlama” görevlerine karşılık, mahalli idarelere -genel görevli hale getirildikleri için- “*bunlar dışındaki her türlü hizmet*” veya Taslaktan ismen saptayabildiğimiz 1) Milli eğitim, 2) sağlık, 3) kültür, 4) turizm, 5) çevre, 6) orman, 7) tarım, 8) köy işleri, 9) sosyal hizmetler, 10) çocuk esirgeme, 11) gençlik, 12) spor, 13) sanayi, 14) ticaret, 15) bayındırlık ve 16) iskan vb. konular verilmiştir.

Anayasa'nın “mahalli müsterek ihtiyaçları karşılamak” üzere kurulmasını öngördüğü mahalli idarelere verilen görevlerin karşılayacağı toplumsal ihtiyaçların büyük çoğunluğunun “yerel ortak ihtiyaç” olarak nitelenmesi mümkün değildir. Yerelliği esas gereksinimler, özellikler ve sonuçlar sözkonusudur. Mahalli idarelerin varlık nedeniyle, bu hizmetlerin ilgisi zayıftır.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümüne ilişkin birçok kanun dava veya itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiş Mahkeme, bu vesilelerle mahalli müsterek ihtiyaç kavramına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur.

Anayasa imar hizmetine ilişkin bir kararında, bu hizmetin yerel yönetimlerin görevleri arasında bulunup bulunmadığını saptayabilmek için “mahalli müsterek ihtiyaç kavramını değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, *‘127. Maddede belirtilen ... mahalli müsterek ihtiyaç kavramı herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin*

agir bastigi ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir. (AM., E.1988/14, K.1988/18, k.t.14.6.1988; Aynı yönde, Any.M., E.2001/377, K.2002/59, k.t.26.6.2002, R.G. 9.11.2002, sy.24931).”

İmar planları yapma yetkisine ilişkin olarak da benzer değerlendirmeler yapan Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimler tarafından kamu hizmeti olarak karşılanan bu ihtiyacın karma nitelikte olduğunu saptamaktadır. Belediye ve mücavir alanları içerisinde nazım ve uygulama imar plânlarının yapılması yetkisinin belediyelerden alınarak Basbakanlık onayı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilmesine olanak tanıyan yasaya ilişkin iptal kararında, yerel ortak ihtiyacın saf biçimde ortaya çıkmayabileceğini, geniş sonuçları nedeniyle bazı işlere merkezi idarenin müdahalesinin mümkün olduğunu kabul etmiştir: “*Yerel plânların, ülke ve bölge düzeyindeki plânlarla, çevresel ve varsa metropoliten alan planlamalarıyla uyum içinde olması gerekir. Bu nedenle imar plânlamasının mutlaka ve yalnızca yerel bir gereksinim olarak nitelendirilmesi zordur. İmar plânlarının bu çok yönlü durumu nedeniyle Yasakoyucu, yetkileri merkezî yönetim ile yerel yönetim arasında paylaştırmıştır. Merkezî yönetime bırakılan yetkilerin kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkiler olduğu görülmektedir. Anayasa’da imar plâni yapılması yetkisinin kime ilişkin olduğu her ne kadar açıklanmamış ise de, yerel imar plânlarının düzenlenmesinin her aşamasında insan ve yerel ortak gereksinimlerin ön plânda yer aldığı gözardı edilemez (AM., E.1990/38, K.1991/32, k.t.26.9.1991)”.*

Görüldüğü gibi, kentsel toprakların planlanmasına gibi yerellik niteliğinden kuskuya duyulmayan bir ihtiyacın bile, ülke ve bölge düzeyindeki sonuçları merkezi idarenin yerel hizmetlere müdahil olmasını haklı kılmaktadır. Anayasal bölünümde, mahalli idare bırakılan “mahalli müsterek ihtiyaçların karşılanması” görevi, ülke düzeyi ihtiyaçların gerekleriyle çerçevelenmiştir.

Nitekim, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teskilati kurulmasına ilişkin 388 sayılı KHK’ye karşı açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, GAP İdaresinin, yerel yönetimlerin alanında görevler üstlenmesini anayasaya aykırı görmemiştir. “*Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasaya kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezî yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. ... 388 sayılı KHK, yerel yönetimlerin yasal yetkilerine son vermemekte, bunların yeterli malî olanakları ve teknik kadrolarının bulunmaması gibi nedenlerle yapamadıkları plân ve alt yapı*

gibi hizmetlerin, kurulan bu örgüt tarafından yerel yönetimlere herhangi bir yük getirilmeden yapılmasını öngörmektedir. Zira, olagan durumda belediyeler, hali hazır harita, imar plâni ve uygulama imar plâni, yol, kanalizasyon, içme suyu gibi alt yapı hizmetlerini, malî güçleri ve teknik kadroları yeterli ise kendileri yapabilecekleri gibi İller Bankası'na yetki vererek ve borçlanarak da yaptırabilmektedirler. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teskilâtı'nın, açıklanan bir çok konu ile birlikte sözü edilen hizmetleri de, hiç bir karşılık almadan ve borçlandırmadan yapmak ve bölgeyi kalkındırmak için kurulduğu görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerle işbirliğini engellememektedir..... Bir bölgeyi ilgilendiren büyük ve çok yararlı bir projenin gerçekleştirilmesi için uygulamada birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı güdülmektedir (AM., E.1990/1, K.1990/21, k.t.17.7.1990).”

Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi kararlarından verilen örneklerde, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev sınırlarına ilişkin sorunlar, merkezi idare yetkilerinin mahalli idareler aleyhine genişletilmesinden doğmuştur.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ise, merkezi idarenin yetkilerini mahalli idareler lehine sınırlamakta, mahalli idarelerin yetkilerini yerel ortak ihtiyaçların karşılanmasının ötesine tasımaktadır. Merkezi idarenin, kamu hizmetlerinin gerekleri destek olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına müdahale etmesi Anayasa Mahkemesinin içtihatlarıyla bir ölçüde mümkün olmasına karşılık, Anayasa'da ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında yerel yönetimlere, mahalli müşterek ihtiyaçlar alanını aşarak ulusal kamu hizmetler alanında doğrudan görevler verilmesi anayasaya aykırıdır. Bu haliyle çıkarılacak Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Anayasa'nın 127. maddesine açıkça aykırı olacaktır.

KAMU HİZMETLERİNE İLİSKİN GENEL ÖZELLESTİRME YETKİSİ

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının 10. maddesi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda idarelere genel bir yetki vermektedir. “Kamu hizmetlerinin gördürülmesi”, başlıklı 10.maddeye göre, “*Merkezi idare ve mahalli idarelerin yetkili organlarının kararı ile uygun görülen hizmetler, ... özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir.*”

Anayasa'da, kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesine ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarıyla islenmiş olan 128. maddeden, devlet tarafından doğrudan yerine getirilecek kamu hizmetlerine ilişkin sonuçlar üretilebilir. Bu sonuçların tutarlılık ve kesinliği aşağıda ele alınacaktır.

Taslagin 10. maddesinin getirdigi genel yetkilendirme, içerdigi konu bakımından oldugu gibi, düzenleme biçimi bakımından da Anayasa karsısında degerlendirilmelidir. Yasaların düzenledikleri konularla oldugu kadar düzenleme biçimleriyle de, idarenin yasalligi ilkesi ile yasama yetkisinin devredilmezligi ilkelerine aykiri olmamaları gerekir.

Asagida ilk olarak, kamu hizmeti - piyasa iliskisi konusunda genel bilgi verilecek ve bu konuya iliskin Anayasal düzenlemelere deginilecek; ardından da 10. madde düzenlemesi yasallik ilkesi açısından degerlendirilecektir.

Kamu Hizmetlerinin Piyasaya Gördürülmesi

Kamu (ya da konumuz bakımından, merkezi ve mahalli idareler), üstlenmiş oldukları kamu hizmetlerini, bizzat örgütlenerek, kendi malvarligi ve personeli ile yerine getirebilecegi gibi (emanet yönetimi) hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel girişimcilerden (özel kesimden) de yararlanır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamunun, özel kesimden yararlanmasını kavramlastirirken temel bir ayrim yapılmalıdır.

İlk olarak, kamu hizmetlerinin üretilmesi için gerekli olan mal ve hizmetler özel kesimden karsılanabilir. Hizmet kamusal örgüt tarafından yerine getirilmekle birlikte hizmetin isleyisi için gerekli olan bazı mal ve hizmetlerin piyasadan satın alınması gerekir. Bu durum genel olarak, kamu ihaleleri olarak adlandırılabilir. İkinci ise, hizmetin yerine getirilmesinin özele kesime bırakılmasıdır. Kamu hizmetinin yerine getirilebilmesi için gerekli tesislerin kurulması, kurulan tesislerin işletilmesi veya her ikisi birlikte özel girişimciye yaptırılabilir. Bu olasilikta kullanılan hukuki iliski biçimi, tüm hukuki tartışmalar bir yana genel olarak, kamu hizmeti imtiyazları olarak adlandırılabilir. “İmtiyaz” kavramı, kamu hizmeti olarak devletçe üstlenilen alanlarda toplumsal ihtiyaçları karsılayacak bir mal ve hizmet üretiminin, özel girişimcinin kendi sermayesiyle, olumlu ve olumsuz sonuçları, yani kâr ve zararı, yine kendi sermayesi üzerinde dogacak şekilde yerine getirmesi ve bunun karsiliginda da sözkonusu kamu hizmetleri alaninin, üretim iliskileri alaninin kurallarından kurtarılmış olma imtiyazından yararlanmasını ifa eder. Devletin kamu hizmeti faaliyetlerini dogrudan yerine getirdigi, tüm iktisadi sonuçların kamu kesiminde kaldigi “emanet” yöntemi ile bu faaliyetlerin sözleşme ile özel kişiler tarafından yerine getirilmesini ifa eden “imtiyaz” iki uçta yer alır. Bunlar Weber’in tanımladigi anlamda “ideal tip”lerdir. Bu iki uç arasında karma yöntemler olabilir.

İdarenin bu yöntemlerden herhangi birini seçebilmesi için yasal yetkilendirmenin bulunması gerekir. Yasal dayanağı olmadan, idarenin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel

kesimden yararlanması mümkün değildir (Anayasa m.123: “*İdare kurulus ve görevleri ile kanunla düzenlenir.*”)

Yasallık kosulu disinda, Anayasa, hangi hizmetlerin bizzat idarece yerine getirilecegi (emanet) ve hangi hizmetlerin yerine getirilmesinde özel kesimden yararlanabilecegi konusunda dogrudan bir düzenleme getirmemistir. Ancak, “*kamu hizmeti görevlileri ilgili hükümler*” baslikli bölümde yer alan 128. madde ve bu düzenlemeye iliskin Anayasa Mahkemesi kararları açıklayıcıdır.

Anayasa'nin 128.maddesinde yer alan "*Devletin, kamu iktisadi tesebbüsleri ve diger kamu tüzelkisilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar veya diger kamu görevlileri eliyle görülür*" hükmüne iliskin Anayasa Mahkemesi içtihadı, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kamu hizmetlerinin hukuki rejimi konularında önemli açıklıklar getirmektedir. 128. maddenin mantigina göre, genel idare esaslarına göre kamu hizmeti yürüten bir yapıda idare, mutlaka kamu görevlisi çalıştırmak zorundadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi kamu hizmeti teskilatlarındaki hizmetin niteligini arastırmakta, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir hizmetin varligını saptarsa kamu görevlisini de aramakta bunun bulunmaması durumunda iptal kararı vermektedir.

Milli Savunma Bakanligi hariç bütün kamu örgütlenmesindeki saglik kuruluslarının Saglik Bakanligi'nin kararıyla “*kamu tüzelkisiligini haiz saglik isletmesine dönüştürüleceğini*” ve bu saglik isletmelerinde kadro karsilik gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel çalıştırılabileceğini öngören düzenlemeyi denetleyen Anayasa Mahkemesi, özellikle personel bağlamında kamusal rejim ve kamu hizmetleri iliskisini de degerlendirmistir:

“(128.) Madde, yürütmekle yükümlü olunan kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden söz ederken, ‘kamu hizmetleri’yle bağlantı kurmuş, hizmetlerin nitelik yönünden ayrılık tasıyacığı düşüncesinden hareketle devleti, kamu iktisadi tesebbüslerini ve diger kamu tüzelkisilerini ayrı ayrı saymıssa da, hepsinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri kamu hizmeti olarak kabul etmiş ve bu hizmetleri görenlerin ancak memur ve diger kamu görevlileri olabileceğini belirtmiştir (AM., E.1987/16, K.1988/8, k.t.19.4.1988, **AMKD**, sy.24, s.117).”

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında, genel idare esaslarının sadece merkezi idare için geçerli olmadığını belirtmektedir.

“İster ‘merkezden yönetim’, ister ‘yerinden yönetim’ esası olsun, hepsi genelde idare çatısı altında ve ‘idarenin bütünlüğü’ ilkesi kapsamında aynı esaslara bağlıdır...Önemi ve değeri nedeniyle Devletin baslıca görevleri ‘genel idare esasları’na göre yürütülmektedir. ‘Genel idare esasları’na göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadro esastır. Bu hizmetlerin yapısal ve işlevsel özellikleri, onu diger hizmetlerden ayırır. Bu

görevlerde bulunan kimseler, yasaların güvencesi altındadır. Anayasa'nın 128. maddesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu görevlerin, kadroya bağlanması dışında, merkezi idare ile statüer bir ilişki içinde olması ve kamu gücünün kullanılması biçiminde özellikleri görülmektedir (AM., E.1992/44, K.1993/7, k.t.9.2.1993, **AMKD**, sy.29, s.275)."

Kural olarak özel yürütümün geçerli olduğu sınıai veya ticari kamu hizmetleri örgütlenmelerinde de genel idari esaslarına göre yürütülmesi gereken unsurlar bulunduğu Anayasa Mahkemesi kararlarında da saptanmıştır. Saf özel yürütüm bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, KIT'lerde kamu görevlisi istihdamına son veren bir düzenlemeyi "KIT'lerin de genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri mutlaka vardır ve bunların da memurlar ya da diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekir" gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulmuştur (AM., E.1988/5, K.1988/55, k.t.22.12.1988, **AMKD**, sy.24, s.498).

Anayasa Mahkemesi'nin, Maden Kanun'a göre yönetmelikle tespit edilecek görevleri yürütmek üzere özel kişilerce kurulması öngörülen yeminli teknik büroların Anayasa'nın 128. maddesine aykırı olduğu sonucuna vardığı karardan bazı kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilemeyeceği sonucu çıkmaktadır.

"Anayasa'nın 128.maddesi 'Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkisilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar veya diğer kamu görevlileri eliyle görülür' dedigine göre kamu hizmeti göreceğinde kusku bulunmayan yeminli teknik büro personelinin mutlaka 'memur' veya 'kamu görevlisi' olması gerekir. Bu nedenle dava konusu 48. madde, Anayasa'nın 'kamu hizmeti görevlileri' ile ilgili 128. maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır (AM., E.1985/20, K.1986/30, k.t.24.12.1986, **Anayasa Yargisi (Föyvolan)** c.4, s. 145/3; Anayasa Mahkemesi, yeminli serbest mimarlık ve mühendislik büroları'na yapı ruhsatı vermesi yetkisi tanıyan İmar Kanunu değişikliğine ilişkin kararında da benzer gerekçeleri kullanmıştır. E.1985/11, K.1986/29, k.t.11.12.1986, **AMKD**, sy.22, s.458-459)."

Anayasa Mahkemesi'ne göre, "kamu hizmeti göreceğinde kusku bulunmayan yeminli teknik büro personelinin mutlaka 'memur' veya 'kamu görevlisi' olması gerekir"; bu nitelikte olmayan kişilere kamu hizmetinin gördürülmesi Anayasa'ya aykırıdır. Özel kurulusta kamu görevlisi çalıştırılmadığı için iptal kararı verilmiştir.

Özel kişiler tarafından kurulan ve özel kuruluşlar olan yeminli teknik büro elemanlarının kamu görevlisi olabilmesi mümkün olmadığına göre Anayasa Mahkemesi'nin vardığı bu sonuç nasıl değerlendirilecektir. Kanimızca bu saptamadan, bazı kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilemeyeceği sonucu çıkacaktır. Buna göre, bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi (yürütüm) yöntemi olarak emanet yöntemi benimsenmek zorundadır. Bir diğer olasılık da karardan, kimi kamu hizmetlerini görmekle görevlendirilen

özel firmalarda “memur” çalıştırabileceği sonucunu çıkarmaktır. Bu olasılık, idare hukuku ilkeleri çerçevesinde mümkün görünmemektedir. Anayasa Mahkemesi de hukuken tutarlı ve mümkün görünmeyen bir gerekçeye (bu kamu hizmeti özel kişiye gördürülürse özel firmada memur çalıştırılmalı) dayanmış olamayacağına göre, karardan bazı kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilemeyeceği sonucu çıkacaktır.

Karara göre, yeminli teknik büroların denetim gözetim görevi “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkisilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerindedir”. O nedenle de ancak memurlar veya diğer kamu görevlileri eliyle görülebilir. Yani doğrudan kamu örgütlenmesi tarafından yerine getirilebilir; özel kişiye yaptırılamaz. Anayasa Mahkemesi, “kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler”le kamu hizmetinin yürütülüş biçimleri arasında bir bağlantı kurmuştur.

Kamu hizmetlerinin hangilerinin kamu teşkilatınca hangilerinin özel kişilerce yerine getirileceğinin belirlenmesinde Anayasa Mahkemesi’nin başvurduğu yöntem kullanıldığında önemli bir sonuca ulaşılmaktadır. “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkisilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetler” özel kişilere gördürülemeyecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının 10. maddesi, “*Merkezi idare ve mahalli idarelerin yetkili organlarının kararı ile uygun görülen hizmetler, ... özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir*” düzenlemesi ile herhangi bir sınırlama ve hizmetler arasında herhangi bir ayırım yapmadan, merkezi ve yerel tüm kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebilmesine imkan tanımaktadır. Yukarıda açıkladığımız gibi, esas olarak kamu gücü kullanımı ve kamu yükümlülüklerine tabi olmakla belirlenen “genel idare esasları”na göre yerine getirilen kamu hizmetleri de tamamen özel sektöre gördürülebilecektir. Hatta uç bir örnek düşündüğümüzde, devletin egemenlik yetkisinin açıkça kullanıldığı güvenlik hizmetlerinin (kolluk) üretilmesi konusunda da bir istisna yoktur. Örneğin, merkezi idare kamu düzenini sağlamak için özel güvenlik şirketlerinden yararlanabilecektir. Ya da, bir belediye zabıta hizmetleri için aynı yola başvurabilecektir.

Ayrıca Taslağın 10.maddesi, kamu hizmetleri arasında herhangi bir nitelik farkı gözetmediği gibi özel kesime devrin türleri ve kapsamı bakımından da bir sınırlama bulunmamaktadır.

İdarenin üstlendiği kamu hizmetlerini, herhangi bir nitelik farkı gözetmeksizin ve herhangi bir kapsam sınırı getirmeden özel kesime gördürme olanığı tanıyan 10.madde, Anayasa’nın 128. maddesine aykırıdır.

YASAMA YETKISİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ VE İDARENİN YASALLIĞI KURALARINA AYKIRILIK

Hukuk sistemimizde, devlet organları arasındaki görev ve yetki bölüşümünü yapan Anayasa, toplumsal yaşamın hukuksal çerçevesini düzenleyecek kurallar koyma yetkisini, yasama organına yani TBMM'ye vermiştir. Devletin somutlaşmış biçimi olan idare yasalarla çizilen bu hukuksal çerçeve içinde faaliyette bulunur. İdarenin, yasalar çerçevesinde kalarak ve yasalara aykırı olmamak üzere genel ve soyut hukuk kuralları koyabilmesi (düzenleme yapabilmesi) yetkisi dahilindedir.

İdare ile yasa (ve dolayısıyla yasama organı) arasındaki ilişki Anayasa'da açık ve net biçimde kurgulanmıştır.

İdare ile Yasa Arasındaki İlişki

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi	İdarenin yasallığı ilkesi	
Anayasa m.7 “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.”	Genel Kural: Any.m.123 “İdare, kuruluş ve görevleriyle ... kanunla düzenlenir.”	Anayasada ayrıca belirtilen yasallık koşulları: Örn. Any. m.127/II “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri ... kanunla düzenlenir.”

Tasarının incelemekte olduğumuz 10. maddesi, merkezi ve mahalli idarelerin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerini özel teşebbüse gödürebileceğine ilişkin bir düzenleme yapmaktadır. Yasa ile yapılan bu düzenlemenin Anayasa'nın, “yasama yetkisinin devredilmezliği” ve “idarenin yasallığı” ilkelerine aykırı olmaması gerekir.

Bir alanın kanunla nasıl düzenlenmiş olabileceği, yani bir alanın kanunla düzenlenmiş sayılabilmesi için hangi açıklıkta, derinlikte ve ayrıntıda düzenleme yapılması gerektiği Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında ortaya konmuştur. Bunun önemi, yetersiz düzenlemenin, idareye yasama yetkisi devretme anlamına gelmesidir. Örneğin, yasanın sadece ismini anarak, konuyu belirterek düzenleme yapması idareye o alanda istediği kararları alma, düzenlemeler yapma yetkisi verir ki, bu da Anayasanın yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı olur.

Ayrıca, yapılan yasal düzenlemenin yeterli belirliliğe sahip olmaması, idarenin yargısal denetimini de güçleştirecektir. İdari işlemlerin yasallığını denetleyen yargıcın elinde açık yasal belirlemeler ve ilkeler bulunmaması, idare üzerindeki yargı denetiminin gevsemesi sonucunu doğurur.

Belirtildiği gibi, yasa ile düzenlemenin ve idarenin yasallığı ilkelerin anlamı konusunda Anayasa Mahkemesinin, içtihadı dönüştürmüş pek çok kararı vardır.

Örneğin Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988 tarihli kararında, eski kararlarına da atıf yaparak yasallık ilkesine açıklık getirmektedir:

“Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin kararlarında ortaya koyduğu ölçütlere göre, yasa koyucu, genel kuralları koyarak yönetime, takdir yetkisine göre düzenleyebileceği bir alan bırakırken, Anayasa’nın öngördüğü yönetimin yargısal denetiminin etkinliğini engellemeyecek nesnel kurallara bağlamalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 tarih ve Esas : 1967/41, 1969/57 Karar sayılı kararında; “Hukuk devletinde, Devlet yönetimi, nesnel kurallarıyla olur ve hukuk devletinde bu türlü düzenlemelerin bütün yurttaşlara olabildiğince fırsat eşitliği sağlayacak biçimde olmasına engellik edecek koşulları kapsamaması gerekir. Bütün bunlar, temel ilkelerin hepsinin yasa koyucu tarafından konulması ve ancak yasa koyucunun uygun göreceği ayrıntılarının yürütmece düzenlenmesi yolunun seçilmesini zorunlu kılar.” denilmekte, nesnel kurallara bağlamanın “temel esaslar”ın ya da “temel hükümler”in yasa da yer alması, “uzmanlık” ve “yönetim tekniği”ne ilişkin konuların düzenlenmesinin ise, yürütme organına bırakılması yolu ile sağlanacağı belirtilmektedir.

Yine Anayasa Mahkemesi, 4.2.1966 tarih ve Esas 1965/32, Karar: 1966/3 sayılı kararındaki “Yasama organının sınırları belli edilen konularda yürütme organına düzenleme görevi verebilmesi hususunun öğretide kabul edildiği bilinmekle beraber, bunun yasa koyucuya belli konuların bir yasa ile düzenlenmesi görevinin Anayasa ile özel olarak verilmiş olması hallerine kadar uzatılmasına olanak bulunmamaktadır. Zira bu hallerde, yasa koyucunun, Anayasa ile kendisine verilmiş olan düzenleme görevini idareye devretmesi, hem görevi veren Anayasa kuralına, hem de Anayasa’nın 5. maddesindeki yasama yetkisinin devrolunamayacağı kuralına aykırı olur.” görüşüyle konuyu belirginleştirmiştir. Demek oluyor ki, 1876 tarihli Kanun-u Esasi’den bu yana tüm Anayasaların duyarlı ve tutarlı biçimde koruduğu “yasallık ilkesi” ... AM. E.1987/18, K.1988/23, k.t. 22.6.1988).”

Aktardığımız ilk paragraf, yasa ile düzenleme yapmanın ne anlama geldiğini ve yasal düzenlemeden sonra idareye kalan düzenleme alanının ne olduğunu açıklıkla ortaya koymaktadır. İkinci paragraf ise, yukarıda oluşturduğumuz tablonun son kutusundaki durumu açıklamaktadır: İdarenin yasallığı konusundaki genel anayasal ilkeye ek olarak bazı konularda Anayasanın kimi hükümlerinde ayrıca ve özel olarak yasallık ilkesinin vurgulandığı durumlarda, yasal düzenlemenin daha somut ve idarenin düzenleme alanının daha dar olması gerektiğini belirtmektedir.

Taslağın 10. maddesi, kamu hizmetlerinin özel girişimcilere gördürülmesi konusunda herhangi bir ilke koymamakta sadece bir yetkilendirmede bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu tip salt yetkilendirmeleri yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı görmektedir.

Anayasa Mahkemesi, ilkeyi açıkça ortaya koymaktadır: “Anayasa’da yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir

düzenleme yetkisi verilemez. Yürütmeye devredilen yetkinin Anayasa'ya uygun olabilmesi için, yasada temel hükümlerin ya da temel esasların belirlenmesi, ancak uzmanlık ve yönetim teknigine ilişkin konuların düzenlenmesinin yürütme organına bırakılması gerekir. Kuskusuz yürütme organının yasayla yetkili kılınması, yasayla düzenleme anlamına gelmez. Anayasa'nın 8. maddesinin yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir hükmünün anlamı da budur.”

Mahkeme daha sonra bu kuralı Emekli Sandığı mallarının satışını öngören 4227 sayılı Yasa'ya uygulamaktadır. İncelediğimiz 10. madde ile düzenleme mantığı bakımından büyük benzerlik gösteren dava konusu maddeyi aktaralım: "Sandığın doğrudan hizmetleriyle ilgili olmayan gayrimenkulleri, Sandık Yönetim Kurulunun kararı, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek usul ve esaslara göre satılabilir." Anayasa bu hükmü iptal etmiştir. Yasalması ve dava konusu edilmesi halinde 10. maddeyi de iptal edeceği gibi. İptal gerekçesine göre, “Sandığın hizmetleriyle doğrudan ilgisi bulunmayan taşınmazların, Sandık Yönetim Kurulu'nun kararı ve Maliye Bakanlığı'nin teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu'na belirlenecek usûl ve esaslara göre satılabileceği öngörülmüş, böylece, satısa ilişkin esas ve usûllerin neler olacağı yasakoyucu tarafından belirlenmeyerek, bu konular tümüyle yürütme organının takdirine bırakılmıştır. (Bu) ... kuralla, bir kamu kuruluşu olan Emekli Sandığı'nin hizmetleriyle ilgisi bulunmayan taşınmazlarının satışıyla ilgili tüm yetkiler Bakanlar Kurulu'na bırakılmış ve Bakanlar Kurulu'na kural koyma olanağı verilmiştir. Açıklanan nedenlerle ... yasama yetkisinin devredilemeyeceğini öngören Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturmaktadır. İptali gerekir. (AM., 1997/36, K.1997/52, k.t. 20.5.1997).”

Özetle, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağının *merkezi idare ve mahalli idarelerin, uygun gördükleri hizmetleri, özel sektöre gördürülebileceklerini* öngören 10.maddesi, temel esasları, ilkeleri ve yöntemleri belirlemediği, yeterli açıklık ve somutlukta bir düzenleme getirmediği için, Anayasa'nın, yasama yetkisinin devredilmezliğini öngören 7.maddesi ile idarenin yasallığı ilkesini öngören 123.maddesine aykırıdır.

İncelediğimiz Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın açıkça anayasaya aykırı olan temel nitelikteki düzenlemelerinden biri de yargı yetkisinin kullanımını Anayasa ile yetkili kılınmamış bir “kisiye” vermesidir. Üçüncü başlık altında bu noktayı ele alacağız.

“MAHALLI IDARELER HALK DENETÇİSİ”NİN IDARI YARGI YETKİSİNİ KULLANMASI

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslavinin 41. maddesi ile “mahalli idareler halk denetçisi” kurumu getirilmektedir. Maddeye göre, “Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.”

Anayasanın 125. maddesinin I. fıkrasına göre, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Aynı maddenin IV. fıkrası ise, bu yargı denetiminin ne anlama geldiğini ve sınırlarını düzenlemektedir: “Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır.”

Anayasanın bu hükmüne aykırılık dogmaması için, Taslavin 41. maddesinin yazımında, işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu “değerlendirmek” ifadesi kullanılmıştır. Değerlendirmek ile denetlemek elbette farklıdır. Ancak bu farka rağmen, Anayasa’ya aykırılığın neden ortadan kalkmayacağına aşağıda değinilecektir.

Taslavin getirdiği halk denetçisi, dünyada örnekleri olan *ombudsman* kurumunu hatırlatmaktadır. Bu tip denetim yapıları, idarenin “hukuka aykırı” işleyişinden ziyade idarenin “kötü” işleyişini konu edinirler. Örneğin, Parliamentary Commissioner’inin görev alanını, “kötü yönetim sonucu oluşan haksızlıklar (*sustained injustice in consequence of maladministration*)” oluşturur. *Maladministration*, kısaca idarenin kötü, kusurlu işleyişini anlatır. Ombudsman türü kurumların yetkisi de mahkemelerin idare üzerindeki denetimiyle kavranamayacak noktaları kapsar. (Bu kavram için bkz. De Smith, Woolf & Jowel, **Judicial Review of Administrative Action**, London, Sweet & Maxwell, 1995, s.44).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile böylesi tamamlayıcı bir kurum yaratılmak istenilmiş olabilirse de kurumun yasadaki düzenleniş biçimi amaca uygun değildir.

Taslaga göre, halk denetçisini, il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi, belirli koşulları taşıyan vatandaşlar arasından seçecektir. (Bu noktada, yukarıda, Anayasanın 128. maddesine ilişkin olarak yaptığımız değerlendirmeler hatırlanmalıdır.) Seçilen halk denetçisi, görevi süresince kamuda veya özel sektörde herhangi bir ücretli işte çalışamayacaktır. Ücretli işten söz edilmekte Yasada ticaret yapmasına ilişkin bir engel bulunmamaktadır.

Halk denetçisine yapılacak başvuruların nasıl yapılacağı ve inceleneceği sanki bir yargılama süreciymiş gibi düzenlenmektedir. Bu ayrıntılara girmiyoruz. Basvuru zorunlu değil, seçimlidir. Dava açma hakkını ortadan kaldırmaz.

Halk denetçisi, hukuka aykırı görülen işlemler konusunda, idareye önerilerde bulunabilir. İşlemleri iptal etme veya işlem ve eylemlerden doğan zararlar konusunda tazminat kararı verme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, halk denetçisine başvuru, idari dava süresini durdurduguna göre, idari işlem veya eylemdeki hukuka aykırılığın halk denetçisinin kararı ile giderilebileceği düşünülmüştür.

İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi yapmakla yetkili olan bir idari yargi düzeninin bulunduğu sistemde, bu sistemin önüne, ihtiyari başvurularla devreye girse de, yine “hukuka uygunluk” değerlendirmesi (aslında denetimi) yapan bir birimin eklenmesi sorunludur. İlk akla gelen sorun, kendisi de idari bir birim olacak olan halk denetçisinin kararlarının idari yargi denetimine tabi olup olamayacağıdır. Ayrıca, halk denetçisi ile idari yargi kararlarının farklı sonuçlara varması da karmaşa ve olumsuz sonuçlar yaratacaktır. Halk denetçisinin hukuka aykırı bulduğu bir idari işlem hakkında, idarenin bu saptamanın gereklerini yerine getirmemesi halinde ilgili idari yargıya gitmesi üzerine mahkemenin iptal talebini reddetmesi durumunda ne olacaktır? Bir yandan “seçilmiş” halk denetçisinin hukuka aykırılık saptaması öte yanda Türk milleti adına karar veren bağımsız mahkemenin hukuka uygunluk kararı. Elbette mahkeme kararı Anayasa gereği bağlayıcıdır. Ancak esas sorun, bu durumun siklaşması halinde yargının yasacağı güven bunalımı olacaktır.

Anayasaya göre “*yargi yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (m.9).*” Böylesi bir durumda, Türk Milleti adına yargi yetkisi kullanan bağımsız mahkemeler, idari işlemlerin hukuksal denetimi konusunda yetkilerini, hukuken olmasa da fiilen paylaşmış olacaklardır. Taslağın getirdiği düzenleme, bağımsız mahkemelerin yargi yetkisi tekeline fiilen kaldıracağı için Anayasanın 9.maddesine aykırıdır.

SONUÇ

Manifesto, “Avrupa’da bir hayalet doluyor - Komünizm hayaleti. Avrupa’nın tüm eski güçleri bu hayalete karşı kutsal bir sürgün avı için ittifak halindedir” diye başlar. Bugün Türkiye’de bir hayalet doluyor -liberalizmin hayaleti, ama Türkiye’nin tüm ilerici güçleri bu hayalete karşı bir ittifak içinde değiller. Bu güçlerin bir kısmı, kurtuluş ümitlerini bu hayaletin korkutuculuk gücüne bağlamışlar. Bugüne kadar, Türkiye’de kapitalist piyasa ilişkilerine karşı kazanılmış tüm mevzileri (ve kimileri ruhlarını) *bir çirpida* terk etmeye hazırlar.

Bu kadar kolay geri basmak istemeyenler için hukuk sistemimizde, toplumsal tepkileriyle birlestirebilecekleri hukuksal dayanak noktaları mevcut. Yukarıda, Türk idari sistemini, piyasa odaklı bir anlayışla bütünüyle değiştirmeyi hedefleyen Kamu Yönetimi Genel Kanunu Tasarısı özelinde bunun bir örneğini vermeye çalıştık. Geliştirilen savların savunulması, iktidarın yükünü, yasa çıkarmaktan Anayasayı değiştirmeye dönüştürmektedir.

Yerel ortak ihtiyaçların karşılanması sosyolojik gerçekliğinin, hukuk tarafından tanınmasıyla tüzelkisilik (teskilat, personel, malvarlığı ve devlet adına irade açıklama gücü) verilen mahalli idarelerin varlıkları, bu ihtiyacın alanıyla sınırlıdır. Bu sınırlı coğrafyada, sınırlı görevlerle yetkilendirilmiş mahalli idarelere, varlık nedenleriyle ilgisi olmayan ve nitelik olarak ulusal ölçeği esas alan hizmetlerin verilmesi, bu birimlerin hukuki ve sosyolojik yapısı üzerinde önemli dönüşümler yaratacaktır.

Yeni yetki ve görev paylaşımı, siyasal parçalanma getirir mi sorusu tamamen spekülasyon düzeyinde ait akıl yürütmeleri gerektirir. Bununla birlikte, görev dağılımındaki böylesi bir kaymanın, ulus-devletin, kapladığı tüm coğrafyada, bütünsel bir ulusal pazar yaratma, ulusu oluşturan vatandaşlarına devletin hizmetlerini (-iktidarını değil) eşit olarak tasama iddiasından vazgeçmesi anlamına geldiği açıktır.

Kapitalizmin (piyasanın) dağıtıcı, sistem dışına itici ve ağır gelir eşitsizlikleri ve bölgesel kalkınma dengesizlikleri yaratici etkisine karşılık, eşitlik ve adalet talebinin anlamlı olabildiği ve müdahale gücüne sahip alanın, yani siyasal (kamusal) alanının, açıkça veya mümkün olduğunca küçük parçalara bölünerek daraltılması yerel demokrasiyi güçlendireceği gerekçesiyle katlanılabilir nitelikte bir tercih olmamalıdır. Siyasal iktidarın, küçük yerel birimlerde katilimci mekanizmalarla demokratiklesmesi ancak, katılacak siyasal/kamusal alanın tam ve güçlü olması ile anlamlıdır. Yerellesmeye, piyasa tarafından işgal edilmiş, mümkün olduğunca metalastırılmış (yani pazarın ilkeleriyle işletilen) bir kamusal alanın eşlik etmesi, katilimi anlamsızlaştırır ve çıkar gruplarının yoğun ve aktif lobicilik faaliyetlerinden oluşan bir demokrasi ortaya çıkarır. (ABD'deki yerel ve ulusal demokrasinin işleyişine göz atmak bu sonuca varmak için yeterlidir.)

Devlet hizmetleri ve iktidarının örgütlenmesinde temsili yerel yönetim birimlerinin tercih edilmesi ancak yerel kamu hizmetlerinin genişletilmesi ve derinleştirilmesi (yani, hizmetlerin piyasaya gördürülmeyle bizzat kamu örgütlenmesince yerine getirilmesi) halinde geniş halk kesimleri ve demokrasi için anlamlı olabilir.

A.Ü. SBF – GETA TARTISMA METINLERİ

- YALÇINKAYA, Ayhan. "Ali Seriatı ve Bir İslam Ütopyasının Kuruluşu", [1/1996 Aralık].
- ERHAN, Çağrı. "Türk-Yunan İlişkilerinde yumuşama Olabilir mi?" [2/1997 Ocak].
- GÜNGÖR, Fatih & Metin ÖZUGURLU . "İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet", [3/1997 Subat].
- DIKMEN, Ahmet Alpay. "Varlığın Yazgıdüzeninin Zorunlu Bir İstiratgahi: Bilim", [4/1997 Subat].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "Serbest Bölgelerin Olası Makroekonomik Etkileri ve Bazı Düşündürdükleri", [5/1997 Mart].
- AYDINDONAT, N. Emrah. "Fiyatların Bilgi Tasiyici Rolü ve Hayek Üstüne", [6/1997 Haziran].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "On the Smithian Origins of "New" Trade and Growth Theories", [7/1997 Kasım].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "Yeni İktisadi Büyüme Modellerinde Beseri Sermayenin Yeri: Bir Giriş", [8/1998 Subat].
- ÖZUGURLU, Metin. "Haleden Altın Bilezige Bilim ve Üniversite Sanayi İsbirliği", [9/1998 Mart].
- DIKMEN, Ahmet Alpay "New Economic Order: Post-Fordism", [10/1998 Nisan].
- KARACABEY, Argun A. "Yatırım Fonlarının Zamanlama Çabalarının Seçicilik Kabiliyetlerine Etkisinin Değerlendirilmesi", [11/1998 Mayıs].
- ÇINAR, Tayfun. "Dünya Kenti ve Toplumsal Kutuplaşma: İstanbul Dünya Kenti Olmalı mı?", [12/1998 Aralık].
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Çağdas Türk Edebiyatında Ütopya: Bir Giriş Denemesi", [13/1999 Mart].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "Türkiye'de Akaryakıt Ürünü Fiyat Gelişmeleri ve Enflasyon: Yeni Bulgular", [14/1999 Mayıs].
- ALPKAYA, Gökçen. "NATO Müdahalesi Üzerine", [15/1999 Haziran].
- ALKAN, Ayten. "Özel Alan - Kamusal Alan Ayriminin Feminist Eleştirisi Çerçevesinde Kentsel Mekan", [16/1999 Haziran].
- ALKAN, Ayten. "Toplumsal Cinsiyet ve Kentsel Mekanın Düzenlenmesi Çerçevesinde Kent Planlaması Disiplini", [17/1999 Temmuz].
- PINAR, Abuzer. "Economic and Political Determinants of Local Public Spending in Turkey", [18/1999 Kasım].
- ÖZUGURLU, Metin. "17 Ağustos Körfez Depremi - Yıkıntıların Arasından Notlar", [19/1999 Kasım].
- AYDINDONAT, Emrah. "Functions Ascriptions and Functional Explanation", [20/1999 Aralık].
- AYDINDONAT, Emrah. "Invisible Hand Explanation", [21/1999 Aralık].
- ÖZOĞLU, Burçak. "The Balance of Continuity and Chance in the Forms of Work in a Capitalist Economy", [22/1999 Aralık].
- PINAR, Abuzer. "Optimal Vergileme, Levithan Devlet ve Seçmen Davranışı", [23/2000 Ocak].
- ÖZKAZANÇ, Alev. "Yeni Sağdan Sonra: Yeni Sol, Siyasi İktidar ve Mesruiyet", [24/2000 Nisan].
- KARACABEY, Ali Argun. "Gelişen Piyasalarda Özsermaye Maliyetinin Tahmini: Türkiye Örneği", [25/2000 Temmuz].
- DURU, Bülent. "Gökdelenler ve Kent", [26/2000 Kasım].
- BASKICI, M. Murat. "Bilgi Ekonomisinin Bazı Kavramları: Güvende Aldatma ve Aleyhte Seçim Üzerine Bir İnceleme", [27/ 2000 Aralık].
- TELLAL, Erel. "Mirsaid Sultan Galiyev", [28/2001 Ocak].
- YALÇINTAS, Altug. "Degistirilebilir Parça Üretimi: Kitle Üretiminin Kökenlerine Deginmeler"[29/ 2001 Ocak].
- YALÇINKAYA, Ayhan. " Dede Korkut İçin Bir 'Kırklama' Denemesi", [30/2001 Subat].
- MAKAL, Ahmet. " Türkiye'de 1950-1965 Döneminde Ücretli Kadın Emegine İlişkin Gelişmeler", [31/2001 Mayıs].
- MAKAL, Ahmet. " Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maas ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963", [32/2001 Haziran].
- KARACABEY, Argun A. "Veri Zarflama Analizi", [33/2001 Temmuz].
- GENÇ, İ. Hakki & Hasan SAHİN "Price Movements in the Liberalization Episode of 1980s", [34/2001 Ekim].
- SAHİN, Hasan. "Riskteki Değer (Value at Risk, VaR) ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsasına Uygulanması", [35/2001].

(devami iç sayfada)

- KIZILCA, Kemal. "Alternatif Kur Rejimleri Altında Gelir Bölüşümünün Belirlenisi Üzerine Bir Model", [36/2001].
- PINAR, Abuzer. "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı: Türkiye İçin iller Bazında Bir Tahmin", [37/2001].
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Haçerle Gül Arasında Said Nursi'yi Anlamak", [38/2001, Aralık].
- SAHİN, Hasan. (Eurostat Alanındaki Ülkelerin Telekomünikasyon Sirketlerinin Etkinliği Üzerine Bir Çalışma: Stokastik Sınır Yaklaşımı Uygulaması)", [39/2002, Ocak].
- ÖZOĞLU, Burçak. "Emek Çalışmalarının Kurulması Sürecine Bir Katkı", [40/2002, Ocak].
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Medet Pirim Ali Yetis!", [41/2002, Ocak].
- KARACABEY, A.Argun. "Türk Bankalarındaki Üretim Değişiklikleri ve Nedenleri", [42/2002, Ocak].
- SAHİN, Hasan. "Neural Networks: Can they help to improve the forecasting performance" [43/2002, Şubat].
- MAKAL, Ahmet. "Türkiye'nin sanayileşme sürecinde isgücü sorunu, sosyal politika ve iktisadi devlet teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'li yıllar", [44/2002, Mart].
- ÇELİK, Orhan. "İşletmelerde bir performans ölçütü olarak ekonomik katma değer (EKD) ve Türk Telekom A.S.'de uygulanması", [45/2002, Nisan].
- GENÇ, H. İsmail. H. SAHİN, T. EROL, "Currency Substitution in Turkey", [46/2002, Mayıs].
- VARÇIN, Recep, G. ERGÜN, "Bir Öz Denetim Pratiği Olarak Etkinlik Ölçümü ve Üniversiteler", [47/2002, Mayıs].
- AYTAÇ, Ahmet Murat, "İmparatorluk: Bir Manifesto Çağrısı", [48/2002, Haziran].
- GENÇ, İ.H.- H. SAHİN- S. BEKMEZ "Is Turkish Electorate Homo-economicus", [49/2002, Temmuz].
- YALÇINTAS, Altug "Associating Path Dependence with Causal Philosophy", [50/2002, Kasım].
- ZABCI, Filiz. "Sosyal riski azaltma projesi: Yoksulluğu azaltmak mı, zengini yoksuldan korumak mı?" [51/2002, Kasım].
- ÇELİK, Orhan. "Muhasebe Kuramı ve Uygulamaları Açısından Muhasebe Bilgilerinin Niteliği" [52/2003, Ocak].
- DIKMEN, Ahmet Alpay. "Standart Üründen Marka Standardizasyonuna", [53/2003, Şubat].
- ERDOĞDU, Oya S. "Inflation Rate: Who is Responsible?" [54/2003, Mart].
- KIZILIRMAK, A. Burça & H. SAHİN "Form of the Production Function in Turkish Manufacturing Industries" [55/2003, Nisan]
- ERGÜZELOĞLU, Esra "AB Yönetişim Modelinde Bir Türk Aktör: İktisadi Kalkınma Vakfı", [56/2003, Mayıs]
- KIZILIRMAK, Burça A. (2003) Explaining Wage Inequality: Evidence from Turkey, [57/2003 Haziran]
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Gülistan ya da Hayali Alevistan'dan Alevistan Hayaline", [58/2003, Eylül].