



Kamu Yönetimi Nedir?

Behiye GÜNEL^(*)



GİRİŞ

İdare, kamu yönetimi olarak iki anlamda kullanılmaktadır. Birinci olarak devletin belli bir tür organlarını, kuruluşlarını ifade eder. Buna “organik anlamda idare” denir. İkincisi devletin belli bir tür faaliyetlerini ifade etmek için kullanılmaktadır, bu da “fonksiyonel anlamda idare”dir.¹

Geniş anlamda kamu idaresi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içerir. Bu her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine alan bir tanımlamadır. Olağan anlamda kamu yönetimi dendiğinde, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işleyişleri içerir.

İdare devlet ve toplum düzeninin temel unsurudur. Bu düzenin varlığı ve devamı en başta idarenin kesintisiz işlemesine bağlıdır. Hatta hükümet bir süre aksayabilir. İdare işlediği sürece devlet ve toplum düzeni yine de az çok devam eder. İdare durursa işte o zaman toplum düzeninden eser kalmaz, anarşi olur.²

KAMU YÖNETİMİ VE KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti genel olarak öğretide bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında, özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmetler olarak tanımlanır.

(*) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğrencisi.

¹ Metin Günday, *İdare Hukuku*, s. 3.

² Tahsin Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 19.

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağı, kamu hizmeti sayılması durumunda nasıl yürütüleceğini saptamak yasama organının yetkisi içindedir. Kamu hizmeti kavramı, hem kamu yönetiminin uğraş alanının, hem de yönetsel yargının görev alanının belirlenmesinde yardımcı olan bir kavramdır. Yani bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu yönetimi usullerine tabi tutulmuş olması gerekir.

KAMU YARARI İLİŞKİSİ

Kamu yönetimi kamu yararı için vardır. Kamu yönetimi hizmetleri düzenlerken bireyleri değil bireyin içinde yer aldığı ya da toplumun bir kesimini dikkate alır. Toplumsal çıkarla bireysel çıkar çatıştığında kamu yönetimi toplumsal çıkardan yanadır. Kamu yönetimi bireye göre güçlüdür. Kamu yönetimine kamu yararı için sağlanmış yetkiler kamu yararıyla bağdaşmayacak biçimde kullanılabilir. Bireyin kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunmasında yargısal denetim etkili bir araçtır.

TÜRK KAMU YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ

Türk kamu yönetimin özelliklerini çeşitli açılardan ele alabiliriz. Bunlar;

1. Sistem
2. Örgüt
3. Görev
4. İşleyiş
5. Kamu görevlileri

6. Yönetime katılma³

1. Sistem Yönünden

Türk kamu sistemi, Fransız yönetimin etkisi ile “*idari rejimi*”, “*yönetimsel düzen*” olarak nitelendirilmektedir. Bu sistemde, kamu yönetimine uygulanan, “kamu yargısı” denen ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde, kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir; aldığı kararları belli koşullarda, kendisi uygulayabilir.

Bu yönleri ile, Türk kamu yönetimi, Anglo-Amerikan yönetim sisteminden ayrılır.

Anglo-Amerikan yönetim sisteminde, kural olarak, ayrı bir kamu yönetim hukuku ve ayrı bir yargı düzeni yoktur. Kamu yönetimine de herkese uygulanan, genel hukuk kuralları uygulanır; kamu yönetimine kural olarak, özel yetkiler tanınmamıştır.

Türkiye ve Fransa gibi, “idari rejim”in egemen olduğu ülkelerde, adli yargı düzeninin yanında, bir de yönetimsel yargı düzeni bulunur. Bu iki yargı düzeni arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarını gidermek için, genel olarak, bir de Uyuşmazlık Mahkemesi vardır.

2. Örgüt Yönünden

Bugünkü kamu yönetimin örgütsel yapısı, kalın çizgileriyle, imparatorluk dönemindeki yapıya benzemektedir. 23 Nisan 1920’de İstanbul’daki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgüt kurulmuş ve merkezin taşra örgütüyle yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi benimsenmiştir.

Cumhuriyet Döneminde devlet anlayışındaki değişim, etkisini kamu yönetimin örgütlenmesi üzerinde de göstermiş ve yapıda bazı değişikliklere neden olmuştur. Bir yandan bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin, diğer yandan da yerinden yönetim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme dikkati çekmektedir. Devletin ekonomik yaşama bir işletmecisi olarak katılması, etkinliklerinde geniş ölçüde özel hukuktan

yararlanan yeni kamu kuruluşlarını ortaya çıkartmıştır.

Buna karşılık devletin elindeki kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmek ve özel kesime devretmek için, yeni kamu kuruluşları oluşturma yoluna gittiği de görülür.

Kimi kamu kuruluşları, özellikle yerel yönetim kuruluşlarında bir gelişme görülmez, aksine bunların görev alanlarında bir daralma göze çarpar. Son yıllarda yerel yönetimleri hem mali yönden, hem görev yönünden güçlendirmek için çaba harcanması olumlu bir gelişmedir. Türkiye’de kamu kuruluşlarının geliştirilmesinde yönetim ilkelerine uyulmaması, parti çıkarlarına öncelik verilmesi, yönetimi yozlaştırmakta, yönetimde bir karmaşa yaratmaktadır.

3. Görev Yönünden

Kamu kuruluşlarında, görev ve sayısal yönden büyüme eğilimi ve büyümenin belli ilkelere dayanmadan gerçekleştirilmesi, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu kuruluşları, hem yapı, hem görev yönünden karmaşık bir duruma gelmiştir. Bu durum, kamu kuruluşları arasında görev karışımına neden olmakta ve eşgüdümü güçleştirmektedir.

1961 Anayasası ile planlı bir döneme girilmiş ve yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına başlanılmış olmasına karşın, kamu kuruluşları arasındaki görev karışımını giderilememiş ve eşgüdüm sağlanamamıştır. Yönetimdeki bu karmaşanın giderilmesi, ancak yönetimi geliştirme çalışmalarına devamlılık kazandırmakla sorunları yalnız parti açısından görme alışkanlığından uzaklaşmakla mümkün olacaktır.

4. Kamu Görevlileri Yönünden

Kamu yönetiminin örgütsel yapısındaki karışıklık, kamu görevlileri alanında da görülmektedir. Kamu görevlileri Cumhuriyet döneminde eskiye göre düzenli bir biçime sokulmuş ve devlet memurluğu, bir meslek durumuna getirilmiştir. Personel politikasının bir sistemden yoksun olarak geliştirilmesi sayıca kabarık verimsiz bir memur kadrosu

³ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 10.

meydana getirmiştir. Son yıllarda yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının başarıya ulaştığı da söylenemez. Aksine, memur hukuku karmaşık bir duruma gelmiş, hiyerarşi ve kariyer sistemi bozulmuştur.

5. İşleyiş Yönünden

Türk kamu yönetimi sıkı bir merkezîyetçilik sistemine dayanmaktadır. Genel yönetimin yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi oldukça ağırdır. Bunlar hizmetin gerektirdiği ölçüde özerkliğe kavuşturulamamıştır. Yöneticiler arasında yaygın olan kamu hizmeti anlayışı, hizmetlerin maliyeti ve verimliliği gibi sorunlara eğilmeye engel olmaktadır.

Kamu yönetimi tarafından uygulanan yöntemlerde hizmetlerin gelişmesi uygun bir biçime sokulamamıştır. Böyle olmakla beraber yönetimin geliştirilmesi, yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi çalışmalarına zaman zaman önem verildiği de olmaktadır.

6. Yönetime Katılma Yönünden

Türk kamu yönetiminde yöneten ve yönetilenler ayrımı ağır bir biçimde kendini hissettirmektedir. Bireyler kamu etkinliklerini çeşitli katkılarda bulunmakla birlikte esas olarak kamu hizmetlerinden yararlanan durumundadırlar. Yönetimin amacının kamuya hizmet olduğu ilkesi göz önünde tutulunca bu durumu doğal karşılamak gerekir. Bunun yanında demokrasinin geliştiği ülkelerde bireylerin yalnız kamu hizmetlerinden yararlanması yeterli görülmemekte bireyin yönetime katılması da istenmektedir.

Yönetime katılma yalnızca seçime katılma ve oy verme olgusu değildir. Önemli olan yönetilenlerin de karar verme sürecine etkin bir biçimde katılmalarıdır. Merkezî yönetim anlayışının egemen olduğu ülkelerde yönetime katılma seçimlere katılmadan öteye gidememektedir. Halkın karar alma sürecine katılması ancak belli düzeye ulaşmış demokratik toplumlarda olmaktadır.

Ülkemizde halkın yönetime katılması ancak genel ve yerel düzeydeki seçimlerle olabilmektedir. Bunların dışında, halkın yönetime

katılma yolları biçimsel de olsa geliştirilememiştir. Bu anlamda bireyin yönetime katılması henüz söz konusu değildir.

Ülkemizde yönetim hukuku Tanzimat'tan sonra batılılaşma çabaları içinde Fransa örneği alınarak hukuk düzenimiz içinde yer almış, Cumhuriyet döneminde de gerçekleştirilmiştir. Bunda Danıştay'ın büyük rolü olmuştur. İlk alınışında olduğu gibi bugün de yönetim hukukumuz geniş ölçüde Fransız yönetim hukukunun etkisi altındadır. Fakat, zaman içinde özgün bir gelişim gösterdiği de yadsınamaz.

Yönetim hukuku özel hukuk gibi belli yasaları olan bir hukuk dalı değildir. Yönetimi düzenlemek üzere birçok yasa çıkarılmıştır. Binlerce yasa yönetimi ilgilenebilmektedir. Yönetimde yer alan kurumları sistemli bir şekilde düzenleyen bir yasa yoktur. Ancak kamu yönetimini ilgilendiren hukuk kurallarını dağınıklaktan kurtarmak düzenli bir biçime sokmak için çalışmalar yapılmaktadır.

KAMU YÖNETİMİ REFORMU UYGULAMALARI

Örnek Ülkeler

a) Danimarka

Danimarka'da kamu yönetimi reformu çalışmaları 1983 yılından bu tarihe kadar özellikle Avrupa Birliği kriterlerinin getirdiği ekonomik ve yasal düzenlemelerle gerçekleştirildi. Kamu ihaleleri arttı, yurttaşların siyasi partilere güveni azaldı. Hizmet kalitesini artırmak için kalite ödülleri sistemi getirildi. Ayrıca Danimarka'da 150'ye yakın çok amaçlı ve farklı hizmetlerin bir yerde verilmesi koşuluna dayanan yerel merkezler oluşturuldu.

b) Fransa

1984'te kamu reformu çalışmaları başladı. Ancak girişimler ağır ilerledi. Fransa, yasaya bağlı memur statüsünde çalışanların toplam kamu çalışanlarına oranının en yüksek olduğu ülkelerin başında gelir (% 95). Esasen Avrupa ülkelerinin genelinde sözleşmeli istihdamın

artışından dolayı sendikalar rahatsız olmaktadır. Zira sözleşmeli ve performans sistemi ile çalışma koşulları ağırlaştırılmıştır. Fransa'da sendikaların yürüttüğü mücadele sonucunda bu genel durum tersine çevrildi. Yasaya bağlı memurların sayısında artış sağlandı. Fransa'nın tarihi açısından en kritik dönem 1980'li yıllarda yerel yönetim politikası değişikliğiyle yaşanmıştır.

c) İngiltere

İngiltere'de özelleştirmeler, tasarruf ve verimlilik araştırmaları ile Margaret Thatcher iktidarı sonrasında gündeme gelmiştir. Bu konuda katı kurallar uygulandı. 1988 yılında yerel uygulamacı ajanslar kuruldu. İşlevleri tamamlandı. Bağlı oldukları bakanlıklarla anlaşma imzalayan ajanslar bugün itibarıyla binlerce kişi çalıştırıyorlar. Verilen hizmetin sunumunda kamu birimiyle özel birimleri yarıştırmak, personel sistemini sürekli değiştirerek yapılan düzenleme, sayılabilecek olumsuz gelişmelerdendir

d) Avrupa Ülkeleri Genellemesi

Avrupa ülkeleri genelinde istihdamda azalmalar hala devam ediyor. İstihdamda azaltma biçimi önceleri personel alımını dondurma ve sonra 55 yaş üstü çalışan kalmayınca kadar emeklilik furyası aracılığıyla devam etti. Gerçekleşen reformlarla ücret sistemi içinde bireysel performansın kapsamı ve etkisi artırıldı. AB ülkeleri genel olarak sendikaları performans yönetim konusunda ikna ettiler. Reform girişimi esnasında AB ülkeleri genelinde bütçelerin kısılması ortak bir özelliktir. Hizmetler ticarileştirilmiş zorunlu mesai uygulamaları artmıştır. Bu genel tablo özelleştirmeleri proje ve personel eğitiminde artışı ve daraltılan bütçe olanaklarını yansıtmaktadır. Haftalık çalışma saatlerinin düşürülmesi kadın çalışanların çalışma koşullarında iyileştirmeler gibi olumlu örnekler de mevcuttur. Ancak yine de reform çalışmalarının olumsuz yönünün ağır bastığı söylenebilir.⁴

⁴ Onur Yılmaz, *Kamu Yönetimi*.

KAMU YÖNETİMİNİ DEĞİŞİME ZORLAYAN NEDENLER

Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerinde yarattığı değişim, kamu yönetiminde değişime zorlayan önemli nedendir. Geleneksel kamu yönetimi karşılaşılan sorunların aşılmasında yetersiz kalmaktaydı. Özelleştirme hareketlerinin yaygınlaşması, nitelikli personel istihdamına duyulan ihtiyaç, siyasal ve yönetsel karar mekanizmalarına katılımın sağlanması gibi nedenler bu sürece yol açmışlardır.

Dünyadaki bu değişime paralel olarak Türkiye'de de gelişmeler olması kaçınılmazdır. "Kamuda tüm kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler bir bütün olarak ortaya konulması, katılımcılık, şeffaflık hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma gibi ilkelerin uygulanması, teşkilat yapısının yatay organizasyon ve yetki devri esasları uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulması, bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımını netleştirilerek mükerrekliklerin önlenmesi öngörüldüğü bir kanun"⁵ ihtiyaç vardı.

3 Kasım 2003'de hükümet raporu içinde yer alan ve basın toplantısıyla kamuoyuna açıklandıktan sonra üzerinde halen tartışılan bir temel kanun tasarısı yapıldı. Ancak, kimilerince bir devrim, kimilerince Türkiye'yi sosyal ve üniter devlet yerine tüccar ve federal devlete iten Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, **Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun** adıyla 15.07.2004 tarihinde Mecliste kabul edildi. Fakat Cumhurbaşkanının Kanunu Meclis'e geri göndermesiyle yasalasamadı. Hükümet, bunun üzerine tasarının bazı maddelerini ayrı yasa tasarıları haline getirerek parça parça uygulamaya soktu ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nü kapatmak ve SSK'da önemli değişiklikler yapmak gibi örneklerle, yasalasamayan Kamu Yönetimi Temel Kanununun yerine parça parça palyatif neticeler alma yoluna gitmektedir.

⁵ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisisd.-onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=26118.

KAMU YÖNETİMİ KANUNU TASARISI

Kamu Yönetimi Kanununun Amacı Nedir?

Bu kanunun amacı 1. maddesinde açıklanmıştır. Madde metnine göre:

“Bu kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev yetki ve sorumlulukların çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi, merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.”

Madde metnindeki amacın açıklanışına bakıldığında mevzuatımızda ilk kez kullanılan birçok kavrama da yer verildiğini görmekteyiz. Katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, adil, kalite, etkililik ve verimlilik kanunda sıklıkla kullanılan kavramlardandır. Bu kavramlar hem Türk kamu yönetimindeki çağdaş anlayışa uygun değişimi yansıtmakta hem de kamu yönetimi anlayışının bazı temel özelliklerini belirtmektedir.

Kanunun Kapsamı Nedir?

Bu Kanun merkezi idare ve mahalli idareleri ve bunların bağlı ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. Yani herhangi bir şekilde kamu kaynağı veya kamu gücünü kullanan her kurum ve kuruluş bu kanun kapsamındadır.

Yasama, yargı organları, TSK, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı kanun kapsamında değildir.

Kanunun Getirdiği Genel Yenilikler Nelerdir?

Hükümetin görünüşüne ve kanunun genel gerekçesine göre bu yenilikleri sıralayacak olursak:

1. Kamuda ilk kez kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler bir bütün olarak or-

taya konmaktadır. (Madde. 5/a) İdarenin bütünlüğü ilkesi gibi.

2. Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma gibi ilkeler uygulanabilir hale getirilmektedir. (Madde: 5/b)
3. Teşkilat yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esasları uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulmaktadır. (Madde: 45)
4. Bakanlık ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımı netleştirilerek tekrarların önlenmesi öngörülmektedir.
5. Gereksiz hale gelmiş kuruluşların ve işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme getirilmektedir. (Bu çerçevede köy hizmetleri genel müdürlüğü kaldırılacak, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu lağvedilecek.) (Madde: 49, Geçici 3. Madde) Bu tasfiye çerçevesinde; Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatı kaldırılmış ve yurt dışı kadroları iptal edilmiştir.
6. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilerek merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynakları genişletilmektedir. (Madde: 9)
7. Devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmektedir. (Adalet, milli savunma, iç işleri, maliye, çalışma ve sosyal güvenlik bakanlıkları taşra teşkilatı şeklinde örgütlenecek.) (Madde: 16, 22)
8. Kamuda stratejik yönetim anlayışı benimsenmekte ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulmaktadır. (Madde: 12, 30, 43)
9. Denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilmektedir. (Madde: 12, 27, 39)

10. Halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilmektedir. (Madde: 42)

Kamu Yönetiminde Denetim

Denetim, iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bu denetim hukuka uygunluk mali denetim ve performans denetimini kapsar.

İç Denetim: Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği içi denetim elemanları tarafından yapılır. Hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması amacını taşır. Kurumun bütün yöneticileri denetime yetkili olduğu için ayrıca teftiş kuruluna ihtiyaç kalmamıştır.

Dış Denetim: Sayıştay tarafından yapılır. Kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin kurumsal amaçlara, hedeflere, planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesidir.

Performans Denetimi: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin denetlenmesidir.

Kanunun Yaratacağı Kurumsal Sonuçlar

Yerel Yönetime Devirler

a) Belediyelere Devredilen Bakanlık Taşra Örgütleri: Çevre, gençlik-spor, sosyal hizmetlerin var olan personel ve araçları, büyük şehirlerde büyük şehir belediyelerine, büyük şehir belediyesi yoksa ilgili belediyeye, belediye sınırları dışındakiler il özel idarelerine devredilmektedir.

b) Köy Hizmetleri: İstanbul'da İstanbul Büyükşehir Belediyesine, diğer yerlerde il özel idaresine devredilmiştir. Belediye bu hizmetleri kendi sınırlarında değil, il sınırlarında yürütecektir.

c) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: Kaldırılarak Sayıştay içinde eritilmektedir.

d) Yurtdışı Örgütü Kurma: Yetkisi yalnızca Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığına tanınmış diğer kurumların yurtdışı örgütleri kaldırılmış.

e) İl Özel İdarelerine Devredilen Bakanlık Taşra Örgütü: Sağlık, Sanayi, Bayındırlık, Kültür, Turizm, Tarım, Çevre ve Orman.

İl Özel İdareleri

İlin asli görevi merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde yürütülmesi ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetten yararlanmasını sağlamaktır.

Yerel yönetim olan İl İdaresi "İl Özel İdaresi" olarak adlandırılmaktadır.

İl İdaresi bir mahalli idare olarak 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile ortaya çıkmıştır. Bu kanun ilk şekli ile hem il özel idaresini hem de il genel idaresini düzenlemekteydi. 1929'da il genel idaresini düzenleyen hükümleri kaldırıldı. İl Özel İdaresine ilişkin maddeleri ise II. Meşrutiyet ve özellikle Cumhuriyet dönemlerinde uğradığı pek çok değişikliğe rağmen 2004'e kadar yürürlükte kalmıştır.

1913 tarihli Kanunun çıkarıldığı günden bu güne 80 yıla yakın bir sürenin geçtiği ve bu süre zarfında ülkemizde meydana gelen köklü siyasal ve sosyal değişimler gözönüne alındığında il özel idarelerinin bugünkü koşul ve gereksinimlere uygun olmadığı açıktır.

1987'de İl Özel İdaresi Kanununu günün koşullarına uydurmak amacıyla bazı değişiklikler yapılmış ve Kanunu Muvakkatın adı İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK) olarak değiştirilmiştir. Son olarak Şubat 2005'te kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olan il özel idarelerinin günün şartlarına göre yeniden yapılandırılması amacıyla yapılan kanunla 13 Mart 1929 tarihli İl Özel İdaresi Yasası bu yasanın ek ve değişiklikleri tümüyle yürürlükten kaldırılmıştır.

İl Özel İdarelerine Verilen Görevler Nelerdir?

Bayındırlık, tarım ve hayvancılık, ticaret ve sanayi alanları gibi son derece değişik alanlarda görevleri vardır. Görevleri çok çeşitli olduğundan bunlardan hangisini yerine getireceğini yıllık programda belirler.

İl Özel İdarelerinin görevlerinin belli başlıları şunlardır:

- İl içinde sağlık ve sosyal yardım tesislerinin kurulması ve işletilmesi,
- Orman yetiştirilmeye elverişli yerlerde orman yetiştirilmesi ve yabancı ağaçların aşılansarak yararlı bir hale getirilmesini sağlanması,
- Tarım ve hayvancılık alanlarında örnekler verilmesi.

Bu görevler il özel idarelerine verilmekle birlikte bunları yerine getirecek mali güç ve personele sahip olmaması nedeniyle kağıt üzerinde kalmıştır.

İl Özel İdareleri halen kolluk ve yaptırım gücünden yoksundur. Kendi içinden çıkardığı bir yürütme organı yoktur. Merkezi idarenin ildeki amiri olan vali aynı zamanda il özel idarelerinin de amiri ve vesayet makamıdır. Tüm bu nedenlerle başta il özel idarelerine verilen görevler zaman içinde merkezi idare tarafından üstlenilmiştir.

Örneğin;

- 1953'de il özel idarelerine ait olan hastanelerin bedelsiz olarak Sağlık Bakanlığına devrine imkan sağlanmıştır.
- İl özel idareleri ilkokul öğretmenlerinin aylıklarını ödeyemez hale geldikleri için bu da devlet tarafından üstlenilmiştir.

Görüldüğü üzere 1913 tarihli Kanunda il özel idarelerine verilen görevler çeşitli nedenlerle devlet tarafından üstlenilmiştir. Ancak bu üstleniş bu görevlerin il özel idarelerinden alındığı anlamını taşımamaktadır. Kamu Yönetimi Kanunu ile bu görevler tekrar il özel idarelerine devredilmektedir.

İl özel idarelerinin organları:

Karar organı olarak İl Genel meclisi ve İl Daimi Encümeni, yürütme organı olarak da vali vardır.

1. İl Genel Meclisi: Üyelerini il sakinleri seçer. Başkanı validir. Başlıca görevleri il bütçesini kabul etmek, yapılacak işlere ait yıllık programları onaylamaktır. Kural olarak il genel meclisinin tüm kararları valinin tasdikine tabidir.

2. İl Daimi Encümeni: Üyelerini il genel meclisi kendi üyeleri arasından seçer. Danışma ve karar organıdır.

3. Vali: İl özel idarelerinin başı, yürütme organı ve temsilcisi aynı zamanda il özel idaresinin vesayet makamıdır.

KAMU YÖNETİMİ KANUNU TASARISINA YAPILAN ELEŞTİRİLER

- Kamu hizmeti ile ilgili kararların alınmasında daha demokratik ve katılımcı bir ilkeyi yürürlüğe koymak için "vatandaşların, meslek örgütlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinin alınacağı düzenlemesi" getirmesi anlamlıdır. Ancak görüşü alınacakların bir takım özel sektör, sanayici ve iş adamı organizasyonlarıyla sınırlı tutulması olasılığı da vardır.

- Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev dağılımındaki karmaşa ve düzensizlik ile kaynak israfının önlenmesi mümkün olabilecektir. Merkezi yönetiminin görevleri sayılıp sınırlandırılmış, bunların dışında kalanlar yerel yönetimlere bırakılmıştır.

- Kamu yönetiminin varlığı yurttaşlara değil sermaye aktörlerine dayandırılmıştır.

- Sosyal devlet ilkesinin tasfiye edilmesi ve "düzenleyici devlet" anlayışına geçilmesiyle kamu hizmeti alanı daraltılmakta, buna karşılık toplumsal taleplerin karşılanması piyasasının insafına terk edilmektedir.⁶ Kamu hizmetlerinin sunulmasında piyasacı mantıkla yurttaşlar müşteri konumuna getirilmektedir.

- Kanun merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde idari vesayet yerine performans denetimi ilkesini getirmektedir.

⁶ Yıldırım Koç, *Gerçek Hayat* dergisi, 20 Kasım 2003.

• Üst düzey yöneticilerden müsteşar, başkan, genel müdürlerin görev süresi hükümetin görev süresiyle sınırlanmaktadır. (Madde 46) Bu hükümle bürokrasinin yönetici kadroları siyasallaştırılmaktadır.

• Katılımcılık kavramı kullanılmasına karşın ilgili kesimlerin görüşleri dikkate alınmadan hazırlanmıştır.

• Kamu hizmetleri özelleştirilmektedir.

• Kamu arazilerinin ve ormanların talanına neden olabilir.

• Siyasallaşmanın en üst düzeyde yaşandığı yerel yönetimlere devredilen personelin sözleşmeli statüde çalıştırılmasının iş güvencesini elinden almak anlamına gelmektedir. Amaç çalışanları sözleşmeli statüye geçirerek işten atabilmenin olanaklarını hazırlamaktır.

• Merkezden yerel yönetimlere gönderilecek olan ödeneklerin miktarını belirlemede o yönetimin performansının etkili olacağı belirtilmektedir. Bunun da merkezi idare tarafından yerel yönetimlere karşı bir silah olarak kullanılacağı düşünülmektedir.

• Üniter devletin zarar göreceği ve kısa bir süre sonra eyalet sisteminin geleceğine dair endişeler vardır. (İl özel idarelerinin görev alanında, doğal ve kültürel yerlerin tarihi eserleri, sit alanlarını korumak amacıyla 2491 sayılı yasaya göre özel güvenlik teşkilatı oluşturulabilecek. Devlet içinde ayrı bir güvenlik teşkilatı kurma yetkisi ise eyalete geçişin sinyalini vermektedir.)⁷

• Üniter devlet yerine yerellik ilkesi getirilmektedir. Öte yandan adem-i merkezîyet, özerklik ve yerel katılım gibi kavramların öne çıkarılması yoluyla etnik azınlıkların yönetiminde söz sahibi olmalarına, merkezi idareye ve devlet otoritesine karşı cemaat ve tarikat örgütlenmelerinin yaygınlık kazanmasına ve cumhuriyete karşı güç birliği içine girmelerine yol açılmaktadır.⁸

Başbakanlık Müsteşarı Prof. Ömer Dinçer'in bu eleştiriye verdiği cevap şöyledir:

⁷ Ulvi Saran, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, s. 222.

⁸ Ulvi Saran, a.g.e., s. 223.

"Üniter devletten federal devlete yönelmek için şu beş temel yetkinin mahalli otoriteye bölünmesi lazım:

Yasama, yargı, denetim, vergi ve bağımsız karar yetkisi. Biz bunların hepsini merkezde tutuyoruz. Sadece mahalli kamu hizmetlerini mahalli idarelere devrediyoruz. Üniter devletten vazgeçmek hayal bile edilemez. Kaldı ki özerk bölgeler sistemi olan İspanya'da üniter devlettir."⁹

• Kanunun yargı organlarını kapsamadığı açıklanmasına rağmen, halk denetçisi kavramıyla yargı yetkisi il genel meclisinin seçeceği bir kişiye geçecektir. Buradan bakıldığında halk denetçisi bir aşiret reisi de olabilir, o bölgenin zengini de olabilir.

• Birçok kurumun yerel yönetimlere devredilmesi ile birlikte kadrolaşmanın önü açılmıştır.

• Bu kanun aslında Türkiye'nin ulusal iktidarlarının bağımsız iradelerinin ve hükümet etme çabalarının bir sonucu olarak değil; IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası güç odaklarının dayatmalarıyla uygulamaya konulmuştur. Dünya bankası ile yapılan kredi anlaşmaları 1996'dan bu tarihe kadar yüksek tutarda verilen devlet reformu amaçlı kredilerdir. Bu krediler bu reform çalışmalarının zeminini oluşturmaktadır. (AK Parti'nin bu eleştirilere verdiği cevap ise, bunun IMF ile alakası olmadığı, bu reformun seçim beyannamesinde zaten varolduğu şeklindedir.)

Yasanın kanunlaşmadan önce kamuoyuna sunulması olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilecekken, bu kadar önemli temel kanunun öncesi olmadığı için daha da titizlikle incelenmesi gerekirken bu kadar aceleyle meclisten geçirilmesi yine dış güçleri akla getirmektedir

• Yerel, esnek, sözleşmeli istihdam bir istihdam biçimi olarak yerleştirilecek.

• Performans değerlendirme usulüyle yapılan kişisel sözleşmelerle yaklaşık iki milyon kamu çalışanı iş güvencesiz çalışacaktır.

• Sendikal örgütlenme zayıflayacak, dayanışma ruhu, birlikte hareket etme azalacak.

⁹ *Milliyet*, 11 Aralık 2003.

• Yerelleşme adı altında özelleştirmeler ek vergiler ihaleler usulü ile piyasa koşulları daha azgınlaşarak çalışanların ve halkın tamamının yaşam koşullarını ağırlaştırarak.

• Bu kanunla yerel yönetimlerin yetkisi artırılmakta işlevini kaybetmiş ancak temeli 1913 tarihli bir kanuna dayanan il özel idarelerinin fonksiyonu artırılmakta, konumu önemli hale getirilmektedir.

• Kanun tasarısı halindeyken “mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi” ilkesi doğrultusunda “eğitim ve öğretim birliğini sağlama”, “müfredatı belirleme ve geliştirme” görevi dışındaki eğitim hizmetlerinin mahalli idareler tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmış olmakla birlikte, yasalaşma sürecinde bu yaklaşımdan vazgeçilerek eğitim hizmetiyle ilgili tüm görevlerin planlanmasından yürütülmesine kadar her aşamada merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. Mahalli ve müşterek niteliği herhangi bir tartışmaya yer vermeyecek kadar açık olan ve dolayısıyla mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gereken tipik görevler arasında yer alan eğitim hizmetlerinin merkezi idare sorumluluğunda kalamaya devam etmesi yeniden yapılanmanın mantığına ters düşmekte ve dolayısıyla yasanın amaçlarıyla açıkça çelişmektedir.¹⁰

• Kanunda öngörülen amaçlardan biri de devleti hantallaştıran gereksiz bürokrasinin aşılına çalışılmasıdır. Halkın deyimiyle “bugün git yarın gel” anlayışı. Merkezin görevleri azaltılmasıyla, görevlerin yerel yönetimlere geçmesiyle sorunların çözümünde bire bir ilişki ve hızlı çözüm devreye girecektir. Bu anlamda “görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ilkesi önem arz eder.

Başbakanlık müsteşarı Ömer Dinçer tasarını tanıtırken, “Türk kamu bürokrasisi obezite hastalığına yakalanmıştır. Sürekli yemekte ama iş üretememektedir” demişti. Kurumların her yıl ortalama üç kurum ürettiğini, personel sayısının da orantılı olarak arttığını ancak

hizmet kalitesinin kötüleştiğini, tasarıyla 4569 birimin ortadan kalkacağını, böylelikle yılda 500 trilyon tasarruf sağlanacağını belirtmişti. Yine Dinçer’in örneğine göre 2.200.000 memurun 200.000’i kamuya değil kamu yöneticilerine hizmet ediyor.

• Kanun kamu yönetimin yeniden yapılanması konusunda genel bir çerçeve çizmekte, bu kapsamda geleneksel merkezî-çî-bürokratik yönetim mekanizmasının teorik dayanaklarını oluşturan anahtar kavramların yerine *esnek*, *demokratik*, *katılımcı* ve *hesap verebilir* yönetim anlayışının kısaca “yönetişim” in temelini oluşturan değer ve normların ikame edilmesini sağlamaktadır. Ancak bunu yaparken değişim gereklerinin somut olarak nasıl sağlanacağını gösteren kurumsal yapılara ve teknik araçlara yeterince yer vermemektedir. Yeni yönetim anlayışını ifade eden yaklaşımlara ve bunların hayata geçirilmesini sağlayacak modellere yalnızca referans düzeyinde değinilirken, hangi mekanizmalar aracılığıyla hayata geçirileceklerinin belli edilmemesi, yasanın önemli bir eksikliği olarak dikkati çekmektedir.

• Ülkemizde idari denetimin hem aşırı iş yükü, hem sürecin uzunluğu ve maliyetin fazlalığı, genellikle de kamu çıkarları adına vatandaş aleyhine sonuç çıkması, vatandaş açısından ümit kırıcı olmaktadır. Oysa kanunda öngörülen ombudsmanlık kurumu, her türlü yolla başvuru yapma olanağı sağladığı ve vatandaşa ek bir maliyet getirmediği için etkili olabilecektir. Denetimin kısa zamanda sonuç vermesi, kamu hizmetleriyle ilgili yerel inisiyatifin harekete geçirilmesi, yerel denetim mekanizmasına işlerlik kazandırılması ve bu çerçevede kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi bakımından önemli bir adım olarak dikkati çekmektedir. Ancak yöneticilerin hesap verme sorumluluklarının gelişmesinde önemli bir araç işlevi gören “ombudsmanlık” kurumunun ülkemizde yalnızca yerel hizmetlerle sınırlı tutulması, hesap verme sorumluluğuna dayalı bir yönetim sistemi kurma iddiası taşıyan bu tür bir reform girişimi açısından ciddi bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Yine ombudsmanlık kurumunun getirdiği kaygılardan biri de açık bir şekilde anayasa ile bağımsız mahkemelere verilmiş bulunan yargı yetkisi-

¹⁰ Ulvi Saran, a.g.e., s. 233.

nin eyaletlere devri anlamı taşıyıp taşımadığıdır.¹¹

Tüm bu eleştirilerden sonra, genel olarak bakacak olursak; Bu kanunun en önemli özelliği “Temel Kanun” oluşundandır. Bu kanun ilk defa tüm kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeleri bir bütün olarak belirlemektedir. Böylelikle kamu yönetimini ilgilendiren binlerce yasadan sistemli bir metne geçilmiştir. Kamu yönetimini ilgilendiren hukuk kuralları dağınıklıktan kurtulmuş olacaktır. Bence en önemli kazanım budur. ■

Kaynakça

- Tahsin Balta; *İdare Hukukuna Giriş*, AÜSBF Yay., Ankara: 1970.
- A. Şeref Gözübüyük; *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara: 1997.
- Metin Günday; *İdare Hukuku*, İmaj Yay., Ankara: 2002.
- Yıldırım Koç; *Gerçek Hayat* dergisi, 20 Kasım 2003.
- Ulvi Saran; *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yay., Ankara: 2004.
- Onur Yılmaz; “Kamu Yönetimi”, http://www.sendika.org/yazarlar/onuryilmaz/kamuyönetimi_12.05.2003.html
- http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasari_si_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=26118.

¹¹ Ulvi Saran, s. 235.