



SDE Analiz

Yeni Anayasada Türkiye'nin İdari Yapısı ve Yerinden Yönetim İlkesi

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN

EDİTÖRLER

Murat YILMAZ, Yusuf TEKİN

İçindekiler:

1. Giriş	4
2. Genel İlkeler	7
3. Devletin İşlev Sahası	10
4. Merkez Teşkilatı	13
5. Taşra Teşkilâtı	15
6. Yerel Yönetimler	17
6.1. Yerel Yönetimlerin Teşkilatlanması	17
6.2. Yerel Yönetimler Arası İlişkiler	19
6.3. Yerel Yönetimlerin Finansmanı	19
6.4. Yerel Yönetimlere Katılım	20
7. Kamu Kurumları	21
8. Bağımsız İdari Otoriteler	22
9. Kalkınma Ajansları	23
10. Yönetime Hakim Olacak İlkeler	24
11. Personel Rejimi	25
12. Kamu Denetçiliği	27
13. İdari Yargıya İlişkin Düzenlemeler	28
14. Diğer Konular	30
15. Sonuç	31

Özet

Yeni bir anayasa için tartılırken, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkisinin nasıl olacağı sorusuna da cevap aranmaktadır. İdareyle ilgili olarak yapılacak öneriler, hiç kuşkusuz başka düzenlemelerden örneğin, devletin türünden veya vatandaşlık tanımından bağımsız olamaz. Bu yüzden, idare üzerine yapılan müzakerelerde bunun göz ardı edilmemesi gerektiği çalışmamızda vurgulanmıştır. Aynı zamanda devletin, toplumsal hayata daha az karışacak şekilde kurgulanması gerektiği belirtilmiş, devlete bırakılan işlev sahasının, merkezî yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşılmasında, genel yetkili olanın yerel yönetimler olmasının altı çizilmiştir.

Ayrıca bu çalışmada il özel idaresi ve köylerin kaldırılmasının; belediyelerin, tüm organları seçimle oluşturulan yerel parlamentolar haline getirilmesinin; her il ve ilçe belediyesinin, il ve ilçe sınırları içindeki merkeze bırakılmayan kamu hizmetlerinin sunulmasından sorumlu tutulmasının; yerel yönetimlerin kaynaklarının buna uygun olarak artırılmasının; kaynaklarını kendileri temin etsinler diye, verecekleri hizmetlerin karşılığı olarak, yerel düzeyde vergilemenin yolunun açılmasının; kısaca belediyelerin yerel düzeyde genel yetkili birimler haline getirilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.

Anayasada "merkezi-yerel yönetim ilişkisinin" tüm alanlarına değindiğimiz çalışmada son olarak kamu denetçiliği gibi vatandaşın devlet karşısındaki konumunu güçlendiren kurumların öne çıkarılmasının, Millî Güvenlik Kurulu veya olağanüstü hal yöntemleri gibi güvenlik devletini çağrıştıran düzenlemelerin kaldırılmasının demokratikleşme bakımından yararlı olacağı ifade edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yerel yönetimler, bağımsız idari otoriteler

1. Giriş

Yerel yönetimlerin anayasal düzeyde ele alındığı ilk belge, aynı zamanda ilk Osmanlı Anayasası olarak da değerlendirilebilecek olan 1876 yılında ilân edilen Teşkilât-ı Esasiye'dir. Burada, yerel yönetimlerle ilgili olarak "tevsi-i mezuniyet" ve "tefrîk-i vezâif" ilkelerinin esas olacağı belirtilmiştir.

Osmanlı Devleti'nin gerileme dönemine girmesiyle birlikte, devletin nasıl kurtarılacağına ilişkin tartışmaların da başladığı görülmektedir. İlk dönem öneriler, daha çok, askeriyedeki iyileşmeleri ihtiva eden önerilerden oluşmaktadır. 19. yy Osmanlı Devleti açısından, idarenin köklü bir biçimde ele alınmaya başlandığı, hemen her alanda reformların yapıldığı bir yüzyıl olarak değerlendirilebilir. İtfaiye teşkilatının kurulması, nüfus sayımı yapılması, medresenin dışında sivil ve asker yetiştirmek üzere okulların açılması, bazı alanlarda Batılı kanunlardan çeviri yapılması ve bunların mevzuatın bir parçası haline getirilmesi, yerel yönetim birimlerinin oluşturulması, bu çerçevede verilebilecek örneklerden sadece bir kaçındır. Bu dönemdeki reformların ortak özelliği, hemen her kurumun veya düzenlemenin, o zaman gelişmiş olarak görülen Avrupa ülkelerinden aktarılmış olmasıdır. Bu yönüyle bakıldığında, ilk dönem reform çabalarının aşağıdan yukarıya değil de yukarıdan aşağıya bir değişimi ve dönüşümü öngördüğü görülmektedir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, 1855 yılına tekabül eder. İlk yerel yönetim biriminin oluşumunda Fransa'nın etkisinin olduğu, hatta adlandırmaların bile benzer olduğu görülür. Yerel yönetimlerin anayasal düzeyde ele alındığı ilk belge, aynı zamanda ilk Osmanlı Anayasası olarak da değerlendirilebilecek olan 1876 yılında ilân edilen Teşkilât-ı Esasiye'dir. Burada, yerel yönetimlerle ilgili olarak "tevsi-i mezuniyet" ve "tefrîk-i vezâif" ilkelerinin esas olacağı belirtilmiştir. Birinci kavram, bugün bildiğimiz "yetki genişliği"ne, ikincisi de merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki "görev bölüşümü"ne işaret etmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki burada yetki genişliği, illere verilmekte, görev bölüşümü de merkezi yönetim ile iller arasında yapılmaktadır.

SDE Analiz

İkinci Abdülhamit, Meclis-i Mebusan'ı tatil edip bir daha toplantıya çağırılmayınca, Birinci Meşrutiyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili önemli bir gelişme kaydedilememiştir. Bu dönemde zikre değer en önemli gelişme, İttihat Terakki Fırkası'nın kurulması ve bu Fırkada 1902 yılında yaşanan görüş ayrılığıdır. Fırka, biri merkezîyetçilik ve biri de adem-i merkezîyetçilik (yerinden yönetim) ilkeleri çerçevesinde devletin kurtulabileceğini savunan iki gruba ayrılmıştır. 1908'de İkinci Meşrutiyet'in ilânında etkili olan ve daha sonra düşünceleri yönetime hakim olan, Cumhuriyetle birlikte de ağırlığını azalmaksızın sürdüren grup, birinci grup olmuştur. Adem-i merkezîyetçilik, dağılma aşamasında olan bir devlette, "bölünme"nin bir aracı olarak görülmüştür. Cumhuriyet sonrası bu bölünme kaygısının sürdüğü, yerinden yönetim doğrultusundaki her talebin bölücülük korkusunun gölgesinde kaldığı görülmektedir.

Yerinden yönetimle ilgili en cesur talep, çok uzun ömürlü olmayan 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'yla gündeme gelmiştir. Bu Kanun, yerinden yönetim doğrultusundaki talebin çitasını oldukça yukarıya taşımış görünmektedir. Savaş yıllarının şartlarında gündeme gelen ve yerel özerkliğin esas alındığı bu Kanun, hazırlık aşamasındaki tartışmalarda da görüleceği üzere, bölünme korkusuna değil de halka güven esasına dayanır.

1924 Anayasası yerinden yönetimle ilgili olarak "tevsi-i mezuniyet" ve "tefrîk-i vezâif" ikilemesini sürdürür. 1961 Anayasasında tercih edilen kavram artık "yerinden yönetim"dir. Bu anlayışın 1982 Anayasasında da sürdürüldüğü görülmektedir.

Bayram ÖZBEY

Merkezi ve yerel düzeyde yer alacak temel yönetsel kurumların ve temel yönetsel ilkelerin anayasada mutlaka yer alması gerekir. Zira zaman zaman anayasayı delme tartışmalarının yaşandığı ve hukuk mantığı ve tekniğiyle bağdaşmayan hukuksal yorumların yapıldığı ülkemizde yönetsel ilkelerin anayasada yer almaması kaosa yol açabilir.

Gelinen noktada "yerinden yönetim ilkesi"ne dayalı bir yerel yönetim sisteminin kurulduğu söylenebilir. 82 Anayasasının hem genelinde hem de yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerinde bu ilkeyi anlamsızlaştıracak bazı düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Kaldı ki, 82 Anayasasına yönelik en önemli eleştiri, Anayasaya sinmiş olan devletçi ruha dair olanıdır. Devleti önceleyen, buna karşın bireyi ikinci plâna iten ve dolayısıyla bireyin ortak kaderine sahip çıkması anlamına gelecek olan demokratik uygulamaları önemsiz gören bir anayasanın, 12 Haziran 2011 tarihinde yapılan seçimler sonrasında, tümünden değiştirilmesi ihtimali belirmiştir. Adalet ve Kalkınma

Adem-i merkezîyetçilik, dağılma aşamasında olan bir devlette, "bölünme"nin bir aracı olarak görülmüştür. Cumhuriyet sonrası bu bölünme kaygısının sürdüğü, yerinden yönetim doğrultusundaki her talebin bölücülük korkusunun gölgesinde kaldığı görülmektedir.

SDE Analiz

Partisi, bir önceki seçimden sonra da buna benzer bir adım atmış, ancak hükümetin o dönemki anayasa değişikliği önerisi, hem yönteminden hem de hükümet eden partiye yönelik kapatma davası gibi başka sebeplerden dolayı rafa kaldırılmıştı. Bununla beraber hükümet, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum sonrasında önümüzdeki seçimlerin yeni bir anayasa için fırsat olduğunu belirtmiş, kendisinin, eğer seçimi kazanırsa yeni bir anayasanın hazırlanmasına öncülük edeceği sözünü vermiştir.

Yeni oluşan süreçte, pek çok kişi veya kurum, doğal olarak yeni anayasanın oluşumuna katkıda bulunmanın yollarını sonuna kadar kullanma eğilimi içinde olmuştur. Stratejik Düşünce Enstitüsü tarafından 5 Mart 2011 tarihinde düzenlenen ve katılımcıların (bkz. EK I) tartışmalarının sonucu olarak ortaya çıkan "Anayasada Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi" başlıklı bu kitapçık da, yeni anayasanın oluşmasına katkıda bulunmayı, en azından, yeni anayasanın merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin kurgulanışındaki çerçevenin oluşumuyla sınırlı olmak kaydıyla, bu konuda katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

***82 Anayasasının
hem genelinde
hem de yerel
yönetimlerle ilgili
düzenlemelerinde
bu ilkeyi
anlamsızlaştıracak
bazı düzenlemelere
yer verildiği
görülmektedir.
Kaldı ki, 82
Anayasasına
yönelik en önemli
eleştiri, Anayasaya
sinmiş olan devletçi
ruha dair olanıdır.***

SDE Analiz

2. Genel İlkeler

Merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkisinin kurgulanışı, devlet türlerinden bağımsız bir şekilde ele alınamaz. Bu yüzden, yeni anayasanın müzakere sürecinde yapılmaması gereken en önemli şey, tabular (kırmızıçizgiler) üzerinden hareketle tartışma yapmaktır. Anayasa yapmaktaki amacın, son tahlilde, daha mutlu, daha huzurlu ve daha müreffeh bir şekilde yaşayabileceğimiz bir siyasi-hukuki çerçeveye oluşturmak olduğu akıldan çıkarılmamalıdır.

Bu süreçte, halihazırdaki sistemi kökten değiştirmeyi öngören önerilerle bugünkü sistemi muhafaza etmenin erdemlerinden söz eden önerilerin iki uçta yer aldığı bir ölçek üzerinde farklı önerilerin geliştirileceği, daha baştan kabul edilmelidir. Ama sağlıklı işleyen bir müzakere sürecinin anayasanın temel felsefesine uygun bir şekilde bir uzlaşmayı yansıtacağı, dolayısıyla uçlarda yer alan taleplerin bir miktar yumuşayabileceği göz ardı edilmemelidir.

Melikşah YASİN

Kürtlerin çoğunun devletle bir sorunu yok. Sorun zaten, Kürtler içerisinde bir azınlığın gündeme getirdiği bir sorun.

Yeni anayasa tartışmalarında dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta, belirli bir ülkenin model alınmasına yönelik önerilerdir. Modernleşme çabalarının yoğunlaştığı 19. Yüzyıldan bu yana, genel eğilim hep, belirli bir ülkenin tümünden veya belirli bir konuda taklit edilmesi şeklinde olmuştur. Reform transferlerinde başka ülkelerden etkilenmemek, insanlığın ortak tecrübesini inkâr etmek anlamına gelir. Yine de birebir örtüşen çözümler üzerinde yoğunlaşmak, özellikle reform yapılan ülkenin özgün şartlarını göz ardı etmek anlamına gelecektir. Örneğin, yerel özerklik konusunda bir İspanya modeli, bir İrlanda modeli üzerinden tartışma yapmak ve çözüm önerileri

Reform transferlerinde başka ülkelerden etkilenmemek, insanlığın ortak tecrübesini inkâr etmek anlamına gelir. Yine de birebir örtüşen çözümler üzerinde yoğunlaşmak, özellikle reform yapılan ülkenin özgün şartlarını göz ardı etmek anlamına gelecektir.

SDE Analiz

geliştirmek, İspanya veya İrlanda ile Türkiye arasında birebir özdeşlik kurmak anlamına gelecektir. Kurulacak yeni idari sistemin, bütün bu ülkelerin tecrübelerinden de etkilenmiş, buna karşın kendine özgü yanları bulunan (yani bir yönüyle biricik olan) bir sistem olabileceği göz ardı edilmemelidir.

Hüseyin KALAYCI

Tarih anlayışları da değişmeli. Türklerin Oğuz boyundan geldiğini sürekli vurguluyoruz. Mevcut ulusal kimliği değiştirmeden, Kürtlerin sorununu birtakım haklar vererek çözemeyiz. Zira başta ayrılıkçı olanın daha sonra özerklikçi olması veya tersi, mümkün olabiliyor. Türk kimliğinin bu açıdan yeniden ele alınmasında yarar var.

Genelkurmay Başkanlığı'nın gazeteler üzerinden başlattığı bir akreditasyon meselesi bulunmaktadır. Bu, kamusal işlerle uğraşanların toplumun değişik kesimleriyle temas kurarken seçici olması anlamına gelmektedir. Yeni anayasa tartışmaları, bir akreditasyon mantığı içerisinde yapılmamalıdır. Başka konuların yanı sıra idarî yapının oluşumu konusunda da bir önerisi olan herkes dinlenmeli, muhatap alınmalıdır. Bütün tarafların ortaya çıkacak metin konusunda ikna edilmesi tabii ki mümkün olmayacaktır. Söyleyecek sözü olana hiç söz vermemek, bazen, sorunun kapalı kapılar ardında konuşulmasına mani olmamaktadır. Bu yüzden, her şeyin ama her şeyin, açık ve şeffaf bir ortamda konuşulmasını cesaretlendirici adımlar atılmalıdır. Türkiye'nin farklı etnik kimliklerden oluştuğu göz ardı edilmemeli, örneğin, Kürt kimliğine sahip olan ve farklı düşünen vatandaşlarımızın düşüncelerini özgürce ifade etmelerine imkân sağlamalı, Kürtlerin büyük bir kısmının bu görüşlere karşı olduğu iddiası üzerinden bazı görüşler bastırılmamalıdır. Zira - İrlanda örneğinde görüldüğü gibi - ülkenin birliğinden yana olanların, bir normalleşme sonrasında, başlangıçta ayrılıkçı fikirleri savunanların düşüncelerine daha yakın bir noktaya savrulabilecekleri akılda tutulmalıdır.

Yakup BULUT

Merkez-yerel ilişkilerinde sistem değişikliğinden ziyade sistemin yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik tartışılması ve bu çerçevede yapılacak düzenlemelerin daha fazla sonuç doğurucu olacağını vurgulamak gerekir. ...tabular değil, yapılabilir, yönetilebilir ve toplumsal refahı sağlayabilir bir çerçeveyi oluşturmak esas olmalı.

Genel olarak toplumsal talepleri, özeldense yerel ve etnik yapılarıdan kaynaklanan beklentileri, bir idari yapı çözümlenmesi olarak değil de hukuk devleti olma ilkeleriyle tartışmak gerekmektedir.

Türkiye'nin farklı etnik kimliklerden oluştuğu göz ardı edilmemeli, örneğin, Kürt kimliğine sahip olan ve farklı düşünen vatandaşlarımızın düşüncelerini özgürce ifade etmelerine imkân sağlamalı, Kürtlerin büyük bir kısmının bu görüşlere karşı olduğu iddiası üzerinden bazı görüşler bastırılmamalıdır.

SDE Analiz

Yine anayasal çerçevede oluşturulan siyasi-hukuki düzenin son tahlilde pratikte yaşanan birtakım sorunları çözmeyi amaçladığı açıktır. Ancak, toplumsal hayatı köklü bir şekilde etkileyecek bir anayasal sistemin sorunları

çözebilmesi, sadece bir ihtimaldir. Bu ihtimalin gerçekleşmeme ihtimali de vardır. Osmanlının son döneminde devletin çöküşünü ve parçalanmasını önlemek için dile getirilen ve uygulanmaya başlanan önerilerin başarılı olmadığı görülmektedir. Aynı şey, bugün başka yerlerde ve bu metinde dile getirilen çözüm önerileri için de geçerli olabileceği unutulmamalıdır.

Vahap COŞKUN

İspanya, nasıl bir devlettir? Net bir ak ve kara durumu yok, devlet sistemlerinde. Anayasa açısından da aslında bir netlik sağlamak çok kolay değildir. Üniter devlet anayasada, belirli bir hassasiyet muhafaza edilerek, yine de daha geniş bir şekilde yetkilerle donatılan bir yönetim olabilir.

İdari yapıdaki düzenlemeler, başka alanlardaki anayasal düzenlemelerle yakından ilişkilidir. Örneğin, yerinden yönetime yönelik taleplerin bir bölümünün, ulusal kimliğin inşasındaki tercihlerle yakından bağlantılı olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla idari yapının kurgulanmasında, anayasanın başka alanlarıyla bağlantıların koparılmamasında yarar olacaktır.

Hüseyin KALAYCI

Özerklik talebinin "idari olsun ama siyasi olmasın" şeklinde ayrım tabii tutulması, anlamsız. Zira anayasanın kendisi zaten siyasi bir belge. Endişelerimiz var, acaba birileri bunu kötüye kullanır mı, diye düşünüyoruz. Kanada'da, 1980 ve 1995'te iki defa ayrılma reformu yapıldı, Québec Eyaleti için. Biri yüzde elli küsurla reddedildi. Oysa Kanada Anayasasında ayrılma hakkı yoktu. Bu konu Anayasa Mahkemesine soruldu, o da anayasaya yaşayan açaftır değerlendirmesiyle baktığını söyledi, meseleye. Müzakereci kültür bir şekilde bu anayasada yeşerirse, bu türden kaygılarımızın ortadan kalkacağını düşünüyorum. Bu aslında bir egemenlik tartışması. Egemenliğin artık bölüşülebilirliğini de kabullenmemiz gerekir. Hem üniterliği tartışmayacağız, hem de yetkilerin paylaşılmasını tartışmayacağız. Görevler yetkilerle birlikte tanımlanmalı, mali ve idari özerklik birlikte düşünülmeli. Özerkliği, pazarlıksız olarak savunmalı.

Bir diğer genel ilke de bazı sözcüklerin kullanılması konusundaki çekingenlikle ilgili olmalıdır. Bölge, hep bölünmeyi çağrıştırdığından kullanılmamış, kullanılmak durumunda kalındığında da yerine hep başka terimler tercih edilmiştir. Bu konuda en hassas olduğunu ifade eden askeriye, ilginç bir şekilde, örneğin 1980 darbesinden sonra güvenlik gerekçesiyle ülkenin bölgelere ayrılmasını gündeme getirmiştir. Osmanlının son döneminde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında da genel müfettişlikler uygulaması bulunmaktadır. Bunların isminin farklı olması, bölgeyi yok saydığımız anlamına gelmemektedir. Artık bu anlamda da psikolojik eşiklerin aşılması gerekmektedir. Bu, toplum olarak, kendimize olan özgüvenimizin tam olduğunu da gösterir.

Yerinden yönetime yönelik taleplerin bir bölümünün, ulusal kimliğin inşasındaki tercihlerle yakından bağlantılı olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla idari yapının kurgulanmasında, anayasanın başka alanlarıyla bağlantıların koparılmamasında yarar olacaktır.

SDE Analiz

3. Devletin İşlev Sahası

Merkezin sınırlı yetkili olması hali, özellikle ulusalcı kesimlerce "federalizme geçiş" şeklinde yorumlandı, zaten Meclisten geçen Kanun, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Meclise iade edildi. Ancak, bu Kanun, Mecliste tekrar görüşülmedi.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi, genel olarak, devletin işlev sahasından, hayatımıza ne kadar karışacağı sorusundan bağımsız değildir. Dolayısıyla ilk önce, devletin görevleri üzerinde durulmalıdır. Gerçi, 2003 yılında Ak Parti tarafından hazırlanan bir 3227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı (Meclisten çıkan adıyla Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması) tam bu türden bir işlev sahası ayrımını esas almayı amaçlıyordu. Bu Kanun, merkezi hükümetin görevlerini sayıyor (bkz. Tablo 1), geri kalan görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağını belirtiyordu. Merkezin sınırlı yetkili olması hali, özellikle ulusalcı kesimlerce "federalizme geçiş" şeklinde yorumlandı, zaten Meclisten geçen Kanun, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Meclise iade edildi. Ancak, bu Kanun, Mecliste tekrar görüşülmedi. (Kanundaki düzenlemelerin bir kısmının, daha sonra, başka kanunlar çıkarılarak hayata geçirildiğini belirtmek gerekir.)

Tablo 1: Merkezi Hükümete Bırakılan İşlevler

Sıra	İşlev
1	Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikkaya ilişkin görev ve hizmetler.
2	Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri.
3	Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fizikî plânları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler.
4	Milli eğitimle ilgili görev ve hizmetler.
5	Diyanetle ilgili görev ve hizmetler.
6	Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler.
7	Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler.
8	Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler.
9	Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler.
10	Mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri.
11	Kanunlarla münhasıran merkezî idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.

SDE Analiz

Eskiden devlet, daha çok, bir malın üretimi veya bir hizmetin sunumu yoluyla toplumsal hayata müdahalede bulunuyordu. Bugün bu eğilimin terk edildiği, devlet müdahalesinin daha rafine bir şekle büründüğü; özellikle denetim ve gözetim yetkileri çerçevesinde devletin çok sayıda görev üstlendiği görülmektedir.

Şermin ATAK

Sistemi belirlerken, devleti bireyle karşı karşıya getirecek bir sistem olarak kurgulamak gerekir. Eskiye tekrarlamak, onun üzerinde durmak anlamlı olmayabilir. Küreselleşmenin mutlaka dikkate alınması gerekir. Bireyler çok daha kolay adapte oluyor artık, bir sisteme. Ciddi bir sistem değişikliğine gitmek gerekiyor mu? Yoksa küçük ilerlemeler mi olmalı? Ama her halükârda tartışmalar, küreselleşmeden bağımsız olmamalı.

Devlet, kendisine verilmiş olan bu yetkileri, iki şekilde yerine getirebilir. Birincisi, güç ve kontrolün sistematik bir şekilde aşağıya doğru aktarılmasıdır. Buna adem-i merkeziyetçilik (veya yerinden yönetim) de denilmektedir. İkincisi de güç ve kontrolün sistematik bir şekilde tek bir kişide veya merkezde tutulmasıdır. Buna da merkeziyetçilik olarak adlandırılmaktadır.

Yakup BULUT

Bölgenin üniter devlet yapısı içinde hem merkezin taşra teşkilatı hem de yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi söz konusu olabilir. Ancak federal devlet bağlamında bir yaklaşımın doğru olmayacağını belirtmek gerekir.

Bugünkü Anayasanın kurduğu düzenden şikayet edenlerin en çok vurguladığı noktalardan biri, hiç şüphesiz, kurulan idari yapının merkeziyetçi bir anlayışı yansıttığı yönündedir. Bu yüzden, yeni anayasanın iki şeyi birden başarması gerekmektedir. İlk olarak, devletin işlev sahası yeniden gözden geçirilmeli, serbest rekabet ortamında daha etkin ve verimli hizmet sunulabilecek alanlar piyasaya bırakılmalıdır. İkinci olarak da devlete bırakılmış olan alanın teşkilatlandırılmasında güç ve kontrolün olabildiğince dağıtılmasına ve aşağıya doğru aktarılmasına çalışılmalıdır. Şu halde, şöyle bir sıralama ortaya çıkmaktadır: Özelleştirme, yerinden yönetim, yetki genişliği ve yetki devri. Özel sektöre bırakılabilecek olan mal ve hizmetler özel sektöre bırakılacak, kalanlar da, mümkünse yerel yönetimler eliyle üretilecek/sunulacak, o da olmuyor ve mutlaka merkezi yönetim yetkili olsun isteniyorsa, burada da yetki genişliği ve yetki devri gibi araçlardan yararlanmanın yollarına gidilecektir.

Hamza ATEŞ

İrlanda'da birlikçiler ve ayrılıkçılar var. Birlikçilerin oyları her zaman daha fazla. Bu bizde de böyle. İngiliz devleti, ayrılıkçıları yok saymadı, IRA, ne istiyordu, silah bırakıldıktan sonra ne istiyorlar? Aslında, silah bırakıldıktan sonra birlikçiler, ayrılıkçılara daha fazla yaklaştılar. Diğerleri de aşırı

Yeni anayasanın iki şeyi birden başarması gerekmektedir. İlk olarak, devletin işlev sahası yeniden gözden geçirilmeli ikinci olarak ise devlete bırakılmış olan alanın teşkilatlandırılmasında güç ve kontrolün olabildiğince dağıtılmasına ve aşağıya doğru aktarılmasına çalışılmalıdır.

SDE Analiz

isteklerinden vazgeçtiler. Konuşmadığınız zaman, sorun varlığını sürdürüyor. Konuşursak, anayasayı değiştirirsek, bir ihtimal, ama sadece bir ihtimal olarak sorunu çözeceğiz diyoruz, Osmanlının son dönemindeki gibi. Ama bu sadece bir ihtimal. Bu, sadece bize bağlı değil. Bir terör örgütü var. O kendisini sürekli olarak ortaya koymak, gücünü göstermek istiyor. Meseleyi yumuşatmak için Kürt meselesine angaje olanları ve karşıtlarını, farklı düşünmeye sevk etmek gerekir. Bir hukuk metniyle her şeyi çözemeyiz, anayasayı başka bir dengede kursak da, çözüm yine garanti olmaz.

Devlet teşkilatlanmasında adem-i merkeziyetçi bir anlayış benimsenmelidir. Sistem, devleti bireyle karşı karşıya getirecek bir sistem olarak kurgulanmalıdır. Eski teşkilatlanma şemalarına esir olmak, onları iyileştirmeye çalışmak anlamlı olmayabilir. Bu noktada, özellikle bir olgu olarak küreselleşmenin etkilerinin mutlaka dikkate alınması gerekir. Küreselleşen dünyadaki bireylerin bir sisteme adapte olma kapasitelerinin oldukça yüksek olduğu göz ardı edilmemelidir. Buna rağmen yine de sistemin geçmişten ciddi bir kopuşla mı, yoksa küçük ilerlemeler sayesinde mi ilerleyeceği, anayasa yapım sürecinin genel atmosferinin de etkisiyle belirlenebilecek bir konudur.

***Devlet
teşkilatlanmasında
adem-i merkeziyetçi
bir anlayış
benimsenmelidir.
Sistem, devleti
bireyle karşı
karşıya getirecek
bir sistem olarak
kurgulanmalıdır.
Eski teşkilatlanma
şemalarına esir
olmak, onları
iyileştirmeye
çalışmak anlamlı
olmayabilir.***

SDE Analiz

4. Merkez Teşkilatı

Merkezî yönetimin devletin işlev sahasında kalan işlerden hangisini yerine getireceğinin belirlenmesinde Avrupa Birliği çerçevesinde önemli bir yeri olan hizmette halka yakınlık ilkesinin (subsidiarity principle) esas alınması gerekir. Buna göre, bir hizmetin daha alt kademede etkin ve verimli sunulabildiği durumlarda daha üst bir kademeye görev ve yetki aktarılmamalıdır.

Murat YILMAZ

Anayasadaki bazı düzenlemeler, yasama esnasında geri püskürtülebiliyor. Bu anayasadan murat edilen şeylerden biri de, vatandaşlık, laiklik, din ve vicdan hürriyeti, Kürt meselesi gibi meseleleri çözmese bile yumuşatması olmalıdır. Temel prensipleri vaaz ettikten sonra, kanunla düzenlemeye atıf yapmak, siyasetin önünü açmak önemli gibi. Bu bir umut, ama geleceği garanti etmez.

Gerçi Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'ni mevzuatının bir parçası haline getirerek bir başlangıç yapmıştır. Yeni dönemde yarım kalan işler tamamlanmalı, örneğin, Şartın çekince konulan maddeleri gözden geçirilmeli ve bu konudaki tereddütlerin yersiz olduğu görülmeli ve yine, merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkisinin kurgulanışında şartın çizdiği çerçeveden yararlanılmalıdır.

Bilindiği gibi AYYÖŞ, en geniş anlamda özerk yerel yönetimlerin oluşturulmasından söz eder. AYYÖŞ'e göre özerk yerel yönetim kavramı, "yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır". Bu Şartın kabulünü öngören kanuni düzenleme Bakanlar Kuruluna, çekince konulan maddelerin veya fıkraların da kabulünü beyana yetkili kılmıştır. Dolayısıyla, bir anayasa değişikliğine veya kanun çıkarılmasına gerek olmaksızın Bakanlar Kurulu, AYYÖŞ standardını (bkz. Tablo 2) hukuk sistemimizin bir parçası haline getirebilir.

AYYÖŞ'e göre özerk yerel yönetim kavramı, "yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır".

SDE Analiz

Tablo 2: Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı (AYYÖŞ)

1	Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.
2	Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaktırlar.
3	Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.
4	Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz.
	Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara imkânlar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.
6	Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin plânlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle imkânlar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (*)

(*) Çekince konulan fıkralardan biridir.

Her bir hizmet için ayrı bir bakanlık kurulduğu ve her bakanlığın standart bir teşkilatlanma şeması bulunduğu; merkeze bırakılacak hizmetlerin azaltılması, kaçınılmaz olarak, bakanlık sayısının da azalmasını beraberinde getirecektir.

Eğer hizmette halka yakınlık ilkesi esas alınır; merkezi yönetim sınırlı yetkili, yerel yönetimler ise genel yetkili olacaktır. Her bir hizmet için ayrı bir bakanlık kurulduğu ve her bakanlığın standart bir teşkilatlanma şeması bulunduğu; merkeze bırakılacak hizmetlerin azaltılması, kaçınılmaz olarak, bakanlık sayısının da azalmasını beraberinde getirecektir. Modern gelişmeler de dikkate alındığında; içişleri, dışişleri, adalet, güvenlik, maliye ile sosyal ve bölgesel gelişmişlik farklarını gidermeye yönelik hizmetler merkezi yönetimde kalmalı, bunun dışındaki hizmetlerde merkezi yönetimin rolü standartların belirlenmesi ve denetim gibi görevlerle sınırlandırılmalıdır.

Bunun gerçekleştirilmesi kolay bir değişiklik olmadığını, özellikle bazı alanlarda ciddi muhalefetin olacağını baştan kabul etmek gerekir. Örneğin Belediye Kanunu tarafından anaokulu açılmasına imkan veren düzenleme, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun görünür gerekçelerinin yanında, galiba, altta yatan daha derin kaygılara dayalı, başka gerekçeleri de bulunmaktadır.

SDE Analiz

5. Taşra Teşkilâtı

Taşra teşkilatında il sisteminin muhafaza edilmesi yerinde olacaktır. Ancak il sayısının güncel siyasi tartışmalardan uzak, bir siyasi rüşvet olacak şekilde artırılmasının önüne geçecek tedbirlerin de alınması gerekir. Örneğin, il sayısının artırılması, yakın zamanda yaşandığı gibi, illerin seçim çevresi olmasından kaynaklı temsilde adalet sorununun yaşanmasına yol açtığı göz ardı edilmemelidir. İllerin kuruluşunda, halihazırdaki ilkelere ilaveten belki nitelikli çoğunluk gibi il kurmayı zorlaştırıcı düzenlemelere yer verilebilir. Ayrıca, var olan il sisteminin de tümünden gözden geçirilmesi düşünülmelidir. Zira bugün itibarıyla birbirinden ayrılması neredeyse imkansız yerleşim yerlerinin ayrı iller olarak teşkilâtlandırıldığı ve bunların hizmetlerin sunum maliyetlerini artırdığı dikkate alınmalıdır.

Bayram ÖZBEY

Yönetim birimi olarak ilçeler, nahiyeler gibi değildir, fonksiyonel bir yönetim birimidir. Kaldırılması önerisinin ciddi bilimsel verilere dayanması gerekir. Böyle bir yaklaşımla kaldırılmasının önerilmesi kendi açımdan savunulabilecek bir görüş değildir. Bazı hizmetlerin daha küçük ölçekte plânlaması gerekebilir.

Bucaklar, fiilen sistemden kalkmıştır. İlçeler, anayasal koruma altında değildir. Bu yüzden ilçelerle ilgili değişikliğe gitmek bugün de mümkündür. Bunun siyasi açıdan oldukça riskli olduğu bilinmektedir. Yine de ilçelerle ilgili iki tedbirden biri düşünülmeli ve uygulamaya geçilmelidir. Birincisi, illerin yeniden düzenlenmesi sonrasında, ilçeler arasında birleştirmelere gidilebilir. Bu yapılabirliği bakımından daha tercihe şayan olanıdır. Ama daha köklü değişiklikler yapılmak istendiğinde, ilçelerin sistemden tamamen kaldırılması yoluna da gidilebilir. Özellikle, yukarıda belirtildiği gibi merkezi yönetimin yetkileri azaltıldığında, onların taşradaki uzantıları da anlamsız hale gelecektir. İl sisteminin muhafaza edilmesi, var olan merkezi yönetim birimlerinin taşradaki işlerini yerine getirecek, ayrıca bir

İlçeler, anayasal koruma altında değildir. Bu yüzden ilçelerle ilgili değişikliğe gitmek bugün de mümkündür. Bunun siyasi açıdan oldukça riskli olduğu bilinmektedir. Yine de ilçelerle ilgili tedbirler düşünülmeli ve uygulamaya geçilmelidir.

SDE Analiz

de ilçe düzeyinde teşkilatlanmaya gerek kalmayacaktır. Şu halde, ancak ilçelerin tasfiyesini veya birleşmesini kolaylaştıracaksa anayasal düzeyde bir düzenlemeye gidilebilir.

Ramazan ÇAĞLAYAN

Üst düzey görevlilerin atanmasında kayırmacılık sistemi önerilebilir. İdari vesayet ilkesi epey yumuşatıldı. Dava açma yöntemi dışında, vesayet denetimi büyük ölçüde sınırlandı zaten. Merkeze çok az görev bırakılırsa, dolayısıyla vesayet denetimi anlamsız kalabilir. Yerel seçimler beş yıl kalabilir, projelerin gerçekleştirilebilmesi bakımından bu gereklidir de. Bir yıl önce, bir yıl sonra meselesi ortadan kaldırılmalı. Yerel yönetimler vergilerin bir kısmını toplayabilmeli, görevler artacağına göre gelir vergisi, kurumlar vergisi gibi konularda yetkilendirilmeli. Bölgeler arasındaki dengesizlikler, merkezi idareden bu bölgelere aktarma yapılmalı.

Anayasal düzeyde düzenlenmiş olan ve bir kamu hizmetinin görülmesi için birden fazla ili kapsayan bölge yönetimleri oluşturulabileceğine ilişkin hükme dayalı olarak kurulan bölgesel kuruluşlar kaldırılmalı, bunlara ilişkin yetkiler, yerel yönetim kuruluşlarına aktarılmalıdır.

Halen anayasal düzeyde düzenlenmiş olan ve bir kamu hizmetinin görülmesi için birden fazla ili kapsayan bölge yönetimleri oluşturulabileceğine ilişkin hükme dayalı olarak kurulan bölgesel kuruluşlar (örneğin, Karayolları Bölge Müdürlükleri, DSİ Bölge Müdürlükleri, vs.) kaldırılmalı, bunlara ilişkin yetkiler, daha sonra zikredilecek olan yerel yönetim kuruluşlarına aktarılmalıdır. Eskiden anlamlı gibi gözükken bu tür uygulamaların bugün itibarıyla bir alışkanlık olarak sürdürülmesinde bir yarar bulunmamaktadır.

Melikşah YASİN

Bölgesel teşkilatlar bu anayasada da var, zaten. Vesayet denetimi bir ölçüde sınırlandırıldı. Yerel yönetimlere odaklanmak daha doğru gibi geliyor. Merkezi yönetimde Avrupa standardına yaklaşmış gibi gözüküyor. Belediyeleri yerel yönetimler olarak kabul ediyorum. İl özel idaresi kaldırılsın diyorum. Örneğin, sağlıkla, trafikle ilgili ikili yönetim anlayışlarını ortadan kaldırmak gerekir. 5227 sayılı Kanun çerçevesinde bir kurgu yapılabilir.

Yakup BULUT

Bölge kavramının telaffuzu sorun teşkil etmekte ise de bunun idari yapı içinde ve üniter devlet yapısında çözüm noktalarının oluşabileceği Fransa örneği dikkate alınarak tartışılabilir.

SDE Analiz

6. Yerel Yönetimler

Önerilerin yoğunlaşacağı asıl alan yerel yönetimlerle ilgili olanlardır. Bu konuda çok sayıda adım atılmalı ancak bunlar, özlü bir ifadeyle ve oldukça özet bir şekilde yapılmalıdır.

6.1. Yerel Yönetimlerin Teşkilatlanması

Öncelikle, yerel yönetim sistemi sadece belediyelerden oluşan bir sisteme dönüştürülmelidir. Ayrım, sadece il belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında olmalıdır. Bugünkü büyükşehir belediyesi sisteminin sulandırılmak istendiği görülmektedir. İl sistemi muhafaza edilir, ilçeler de kaldırılırsa, zaten her il düzeyinde bir de belediye teşkilatı kurulacak demektir. O zaman bugünkü büyükşehir belediyesi statüsünü elde etme talepleri de ortadan kalkacaktır. Ancak, ilçeler kaldırılmaz da muhafaza edilirse, o zaman, ilçelerdeki belediye aynı zamanda ilçe sınırları içindeki yerel nitelikli hizmetleri sunmaya devam edecektir. Kanaatimizce, Türkiye'nin halihazırdaki şartları dikkate alındığında, bu ikinci ihtimal daha gerçekleştirilebilir bir öneri gibi durmaktadır.

Şu halde, büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde, ayrıca ilçe belediyesi bulunmayacak, ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerinin şubesi olacaktır. Diğer illerde ise il belediyeleri, merkez ilçe ve ilçe belediyelerinin sınırları dışındaki yerel ortak ihtiyaçları sunacak, ilçe belediyeleri de ilçe belediyesi sınırları içindeki yerel hizmetlerin sunumundan sorumlu olacaktır.

Gerçekleştirilebilir bir öneri, büyükşehir belediyesi ile il ve ilçe belediyelerinden oluşan üçlü bir yerel yönetim sistemidir. Kuşkusuz, böyle bir belediye sistemi özellikle il özel idaresi ile köy idaresinin yapmak durumunda olduğu hizmetleri de yerine getirmek durumunda kalacaktır. Bu idareler ayrıca, daha önce merkezi yönetimin uhdesinde bulunan ve

**Öncelikle,
yerel yönetim
sistemi sadece
belediyelerden
oluşan bir sisteme
dönüştürülmelidir.
Ayrım, sadece
il belediyeleri
ile büyükşehir
belediyeleri
arasında olmalıdır.
Bugünkü
büyükşehir
belediyesi
sisteminin
sulandırılmak
istendiği
görülmemektedir.**

SDE Analiz

taşradaki uzantısı olarak valiliklerce yerine getirilen ama buradaki önerilen biçimiyle merkezi yönetim birimi oluşturmayı gerektirmeyen hizmetleri de yerine getireceklerdir.

Halil KALABALIK

Daha serbest modeller olmalı, yöresel ihtiyaçlar da dikkate alınmalı. Birden fazla yerel yönetim birimini içine alan birimler de kurulabilir. Yerinden yönetim ilkesi, açıklığa kavuşturulmalı, AYYÖŞ dikkate alınmalı. İçişleri Bakanının yetkisi aşırı bir vesayet olarak değerlendiriyorum. Yargı buna karar verse daha iyi olur.

Bununla ilgili olarak ileri sürülebilecek iki önemli itiraz şöyledir: Birincisi, bu belediyeler, çok sayıda hizmeti sunabilecek kadar kaynağı nasıl temin edeceklerdir? Bu kaynaklar zaten bugün itibariyle ya merkezi idareye, ya onun taşradaki temsilcisine ya da il özel idaresi ve köy idaresi şeklinde yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Yapılacak olan şey, bu kaynakların artık tek bir idari birime yani belediyelere aktarılması olacaktır.

Köy idareleri, anayasal düzeyde düzenlenen bir birim olmaktan çıkarılmalı, bu birimlerin şu an yerine getirmekte olduğu hizmetler, il sınırlarında il belediyesine, ilçe sınırlarında ilçe belediyesine bırakılmalıdır. Bugünkü köyler, bağlandığı belediyelerin mahallesi halini almalıdır.

İkinci önemli itiraz da belediyelerin bu yetkilerini kötüye kullanabilecekleri şeklindeki itirazdır. Kuşkusuz, bu itiraz, bugün de geçerlidir. Ancak demokrasi son tahlilde tecrübe edilerek öğrenilen bir rejimdir. Bu yüzden, halkın demokratik sistemi tecrübe ederek sorunlarını çözmesine izin vermek gerekir. Kaldı ki, bugüne kadar bu hizmetlerden bir kısmının merkezi yönetim tarafından yerine getirilmiş olması, bu kuruluşları da seçilmişlerin yönettiği gerçeğini görmemizi engellememelidir. Açıkça ifade etmek gerekirse, bu şekilde güçlendirilmiş bir belediyeçilik sisteminin Kürt sorunu çerçevesinde bir ayrışmayı beraberinde getirebileceği ileri sürülebilir. Oysa son zamanlardaki demokratikleşme çabalarıyla aşılacak engeller bize, Kürt sorununu çözmeye yönelik adımların aslında daha fazla demokrasiyle çözülebileceğini göstermiştir.

Sevim BUDAK

Ülkemize özgü bir yerel yönetim birimi olarak köyün işlevsel hale getirilmesini istiyorum. Bu birimlerin merkezi otorite ve belediyelerle koordineli çalışmasını temin edecek mekanizmalar anayasa ile getirilebilir. Sonuçta köyler demokratik katılımın en gerçekçi biçimde kurulabildiği yönetim biçimidir. Bundan kolaylıkla vazgeçilmemelidir.

Köy idareleri, anayasal düzeyde düzenlenen bir birim olmaktan çıkarılmalı, bu birimlerin şu an yerine getirmekte olduğu hizmetler, il sınırlarında il belediyesine, ilçe sınırlarında ilçe belediyesine bırakılmalıdır. Bugünkü köyler, bağlandığı belediyelerin mahallesi halini almalıdır.

SDE Analiz

Yine, halen bir ilçede çok sayıda belediye bulunmaktadır. Bunların biri ilçe, diğeri/diğerleri de belde belediyesi olarak tanımlanmaktadır. Belde belediyesi kavramı, buradaki öneri dikkate alındığında, bağlı olduğu ilçe belediyesine bağlanmak durumundadır.

Yakup BULUT

Köy yönetimleri her ne kadar bir mahal idare niteliğinden uzak gibi olsa da demokrasinin kırsal temsilini sağlaması açısından kalması daha uygundur. Fransa'daki komünlerde olduğu gibi, köyün iki görevi olabilir, hem yerelin hem de merkezin ajanı olma.

İl özel idaresinin yetki ve sorumlulukları, coğrafi olarak hangi ilçeye tekabül ediyorsa o belediyeye aktarılmalı, kaynakları ve personeli de aynı şekilde yetki ve sorumlulukların aktarıldığı belediyelere bırakılmalıdır.

6.2. Yerel Yönetimler Arası İlişkiler

Bugün uygulamada büyükşehir belediyesi olan yerlerde büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerine karşı fiilen, bir hiyerarşik amir gibi hareket etmektedir. Başta imar olmak üzere büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet kurumu halini almıştır. Eğer merkezle yerel arasındaki vesayet ilişkisine itiraz ediyorsak, bu fiili duruma da itiraz etmek gerekir. Bu yüzden, önerimiz büyükşehir belediyesi olan yerlerde sadece büyükşehir belediyesinin bulunması, ilçe belediyelerinin ise kaldırılmasıdır. Doğal olarak, kanuni düzenlemeler yapılırken büyükşehir belediye meclisinin oluşumu, doğrudan seçime dayandırılmalıdır. İlçe belediyeleri, kısa vadede, büyükşehir belediyesinin ilçelerdeki şubeleri gibi işlev görebilir. Ya da eğer mevcut sistem muhafaza edilecekse bu vesayet ilişkisine son verilmesidir. Bu hizmette halka yakınlık ilkesinin de bir gereğidir.

6.3. Yerel Yönetimlerin Finansmanı

Halihazırdaki Anayasaya göre yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerekmektedir. Belirli bir görev demetiyle orantılı gelir kaynağının ne olduğu sorusu, tartışmaya açıktır. Gelişmiş ülke örneklerinden yola çıkılarak yapılan değerlendirmeler de bazen gerçekçi olmamaktadır.

Yerel yönetimlerin finansmanında asıl üzerinde durulması gereken nokta, yerel yönetimlerin merkezden aktarılan kaynaklarla mı, yoksa kendi oluşturacakları kaynaklarla mı görevlerini yerine getirecekleri konusudur. Cari sistemde yerel yönetimlerin mali açıdan büyük ölçüde merkeze bağımlı oldukları, dolayısıyla parayı veren merkezin talepleri karşısında yerel yönetimlerin bazen çaresiz kaldıkları görülebilmektedir. Bu yüzden, bir ilke olarak, yerel yönetimlerin finansmanında yerel vergilemeye gidilmesi, zorunlu hale getirilmelidir. Burada önerilen haliyle vergilendirmeyi, il ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri yapacak demektir.

Bugün uygulamada büyükşehir belediyesi olan yerlerde büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerine karşı fiilen, bir hiyerarşik amir gibi hareket etmektedir. Başta imar olmak üzere büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet kurumu halini almıştır.

SDE Analiz

Yerel vergilemeye gidilmesini teklif ettiğimiz zaman bu, bölgeler arasındaki gelir farklılıklarından kaynaklanacak dengesizlikleri göz ardı ettiğimiz anlamına gelmemektedir. Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak devlet, anayasada belirlenmiş kriterler çerçevesinde aralarında bölgesel eşitsizlikler bulunan yerel yönetimlerin gelirlerini denkleştirici şekilde yeniden dağıtım yapmaya da yetkili kılmalıdır. Bunun çifte vergilemeye sebep olacağı açıktır. Ne var ki, oldukça geniş bir coğrafi alana yayılmış ve üstelik de bölgeleri arasında oldukça önemli farklılıklar bulunan bir ülkede böyle bir müdahale kaçınılmaz gözükmektedir. Aksi bir öneri, her bölgenin kendi başının çaresine bakmasını salık vermek olacaktır. Bu, küreselleşen dünyada bölgeler arasında derin uçurumları görece kitlelerin bir arada tutulabilmesini zorlaştıracak bir gelişmeyi de beraberinde getirecektir. Ancak bunu göğüslememiz de gerekebilir.

6.4. Yerel Yönetimlere Katılım

Kent konseyleri, kentlerdeki farklı kesimlerin yerel yönetimlerde söz sahibi olması bakımından oldukça önemli bir işleve sahiptir. Ne var ki, pratikte burada alınan kararların meclislerde sadece bir görüş olarak ele alınması, kent konseylerinin önemini azaltmaktadır. Yeni anayasada birinci seçenek, kent konseylerinin kaldırılması, onun yerine, kent konseylerindeki katılımcı modele uygun şekilde belediye meclislerinin kompozisyonunu yeniden belirlemek, daha doğru olacaktır. Bu sayede biri belediye meclisi biri de kent konseyi olmak üzere ikili bir yapı oluşmasının önüne geçilmiş olunacaktır.

İkinci seçenek de, yeni anayasada kent konseylerinin hem sivil katılımı artıracak hem de aldığı kararların belediye meclislerince zorunlu olarak dikkate alınmasını temin edecek şekilde düzenlenmesi ve üstelik de bunun anayasal düzeye çıkarılması yoluna gidilebilir.

Kent konseyleri, kentlerdeki farklı kesimlerin yerel yönetimlerde söz sahibi olması bakımından oldukça önemli bir işleve sahiptir. Ne var ki, pratikte burada alınan kararların meclislerde sadece bir görüş olarak ele alınması, kent konseylerinin önemini azaltmaktadır.

SDE Analiz

7. Kamu Kurumları

Bu başlık altında sayısız kamu kurumundan söz etmek mümkündür. Zaten bütün bu kamu kurumları, anayasal düzeyde sayılıp dökülmez. Bu konudaki ilke, devletin, toplumsal hayata daha az karışması ilkesinin benimsenmesi doğrultusunda olmalıdır. Aksi halde, bir şekilde oluşturulan bir kamu kurumu, daha sonra kaldırılmak istendiğinde bir dirençle karşılaşılmaktadır. Zira her kurum, kazananı ve kaybedeni olan bir ilişkiler ağını oluşturmaktadır. Örneğin, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın Sosyal Güvelik Kurumu olarak tek çatı altında toplanması, türlü eleştirilerin hedefi olmuştur.

Kamu kurumları konudaki ilke, devletin, toplumsal hayata daha az karışması ilkesinin benimsenmesi doğrultusunda olmalıdır. Aksi halde, oluşturulan bir kamu kurumu, daha sonra kaldırılmak istendiğinde bir dirençle karşılaşılmaktadır.

SDE Analiz

8. Bağımsız İdari Otoriteler

Başbakanlığa bağlı İnsan Hakları Kurulu, işlevsel değildir. Ancak, insan hakları konusunda sicili oldukça kabarık olan bir devletin, insan hakları eksenli kurumlarının sayısındaki fazlalık en azından bugün için bir duyarlılık halesi oluşturabilmek bakımından önemlidir.

Bağımsız idari otoriteler, sistem içerisindeki eğreti durumdan kurtarılmalıdır. Bu iki türlü olabilir. Birincisi, bazı kurullar kaldırılabilir. Özellikle geçmişe dönük performansları değerlendirildiğinde; kuruluş amaçları doğrultusunda çalışıklarından şüphe duyulan ve yine 1982 Anayasasının ruhunu yansıtan kurullar kaldırılmalıdır. Örneğin, Başbakanlığa bağlı İnsan Hakları Kurulu, işlevsel değildir, işlevsel olması da beklenemez. Ancak, insan hakları konusundaki sicili oldukça kabarık olan bir devletin, insan hakları eksenli kurumlarının sayısındaki fazlalık en azından bugün için bir duyarlılık halesi oluşturabilmek bakımından önemli görülmelidir. Kamu Etik Kurulu, Bilgi Edinme Kurulu gibi kurulları da bu bağlamda değerlendirmek mümkündür. Buna karşın, örneğin Tütün Üst Kurulu, Şeker Üst Kurulu gibi kurullar yeniden gözden geçirilmelidir. Yine Devlet Denetleme Kurulu, yargı ve silahlı kuvvetlerin dışında hemen her kuruluşu denetleme yetkisi verilmiş bir kuruldur. Sistemin işleyişinde cumhurbaşkanlarının hep asker kökenli olacağı zımni kabulüyle bu kurul, bir anlamda, sistemdeki sapmaları devlet başkanı adına tespit etmeye yetkili kılınmış ilginç bir kurul örneğidir. Demokratikleşme sürecinde bu kurulun kaldırılması bir zaruret olarak görülmelidir.

Sevim BUDAK

Her türlü denetim kurulu yeni anayasada yer bulmalıdır. Sorun, bu kurulların sadece denetim yapması, buna karşılık cezalandırma yetkisinin başka kurumlarda olmasından kaynaklanmaktadır. Davul tokmak meselesi yani. Bütün kurullar denetim yetkileri dışında idari cezalandırma yetkileriyle de donatılmalıdırlar.

İkincisi de kurullar mutlaka muhafaza edilecekse her bir kurula, ilgili sektörün paydaşlarının da üye gönderebildiği bir kurul oluşum modeli benimsenmelidir. Örneğin, Enerji Piyasası Denetleme Kurulu, özelleştirilmiş bir sektörü denetlemekte ancak, Kurulda, bu sektörden hiçbir temsilci bulunmamaktadır. Radyo Televizyon Üst Kurulu'ndaki gibi Meclisteki partilere birtakım kontenjanlar verilebilir.

SDE Analiz



9. Kalkınma Ajansları

Asıl amaçları, bölgelerarasında ve bölgelerin içinde ortaya çıkan eşitsizlikleri gidermek olan bu kuruluşlar, yönetim sistemimize isim olarak yeni dahil edilmekle birlikte, aslında planlı döneme geçtiğimiz 60'lı yıllardan beri sistemimizde mevcutturlar. Kalkınma ajansları, öteden beri şikayet konusu yapılan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde bölgesel kuruluşlar olarak işlev görebilirler. Ama cari sistem, bölge kelimesine yönelik endişelerinden kurtulabilmiş değildir.

Ayrıca, yalnızca tek bir hizmetin sunumu amacıyla bir bölge teşkilatının kurulmasına mevcut sistem izin vermektedir. Bu bölge kuruluşları, bilindiği üzere, bürokratlar tarafından idare edilmektedirler. Güneydoğu Anadolu Projesi İdaresi buna örnek verilebilir. Bölgesel bir kuruluşun seçilmiş biri tarafından idaresi, tali kurucu iktidar tarafından tasvip edilmemiştir. Zira sistem, esas itibarıyla, bürokratlara seçilmişlerden daha fazla güven duymaktadır. Bu sorun, aslında, ulusal düzeyde de benzer şekildedir. GAP İdaresi, bu güvensizliği açık bir şekilde ortaya koymaktadır. GAP, hem atanmışlarca yönetilmektedir, hem de merkezi Ankara'dadır. Her ikisi de yukarıda ifade edilen güvensizliğin işaretleri olarak görülebilir.

Kalkınma ajansları, bölgesel düzeyde bir yönetimin ilk örneği olabilecek bir tecrübe elde etmemizi sağlayacak şekilde daha katılımcı ve işlevsel bir hale getirilmelidir. Ajanslar, kamu-özel sektör işbirliği için de ilginç bir örnek oluşturacaktır. Katılımcı bir modeli esas alacak kalkınma ajansları, bölge düzeyinde ne kadar başarılı işler çıkarabileceğimiz konusunda da bir fikir edinmemizi mümkün kılacaktır.

Kalkınma ajansları, öteden beri şikayet konusu yapılan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde bölgesel kuruluşlar olarak işlev görebilirler. Ama cari sistem, bölge kelimesine yönelik endişelerinden kurtulabilmiş değildir.

SDE Analiz

10. Yönetime Hakim Olacak İlkeler

Yönetime hakim olacak ilkeleri, AB merkezli ele almak yararlı olacaktır. Bu çerçevede Avrupa idari alanı için öngörülen altı temel ilke (güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık, etkililik, teknik ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaş katılımı), anayasal düzeyde güvence altına alınabilir.

Yönetime hakim olması gereken ilkeleri, Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen bir ülke olarak, AB merkezli ele almak yararlı olacaktır. Bu çerçevede Avrupa idari alanı için öngörülen altı temel ilke, anayasal düzeyde güvence altına alınabilir. Bunlar sırasıyla, güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık, etkililik, teknik ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaş katılımıdır.

SDE Analiz

11. Personel Rejimi

Kamudaki personel rejiminde iki noktada yenilik yapılmasında zaruret bulunmaktadır. Birincisi, üst düzey kamu görevlileridir. Bugüne kadar hemen her iktidar döneminde bir kadrolaşma eleştirisinin yapıldığı görülmektedir. Bunun ardında yatan sebep, hükümetin, kendisine yakın kadrolarla çalışacak personeli üst düzey görevlere atamak istemesidir. Bu tutumun anlaşılabilir bir sebebi de bulunmaktadır. Her siyasi parti, farklı bir programla iktidar olmaya talip olmakta, seçmenin karşısına bir seçim beyannamesiyle çıkmaktadır. Vaatlerin yerine getirilebilmesi, bu vaatlerin hayata aktarılması gerektiğine inanan insanlarla mümkündür. Oysa bugünkü memuriyet sistemi buna izin vermemektedir. Bir iktidar partisi, bir veya iki önceki dönemde göreve getirilmiş olan üst düzey memurla çalışmaya zorlanmaktadır. Zira kural olarak üst düzey memurların hükümetçe değişimi kabul görmemektedir.

Hangi üst düzey görevlilerin hükümetlerce görevden alınabileceğine ilişkin değişik yollar önerilebilir. Birincisi, sayma yoluyla hangi üst düzey görevlerde bir kayırmacılık sisteminin benimseneceği önceden anayasal düzeyde koruma altına alınabilir. İkincisi de bu işi bir teamül oluşturma süreci olarak görmektir. Zamanla bir dengenin bulunabileceği düşünülerek hükümetlere üst düzey görevlileri atama konusunda bir kolaylık tanınabilir. Kamu yönetimi sistemimizin genel işleyişi dikkate alındığında; ikinci yöntemin, ülkemizde başarıyla oluşması çok zor gözükmektedir. Üst düzey memur atamalarının mümkün olmadığı bir sistemde bile hükümetlerin, inebildikleri kadar aşağıya kadar inme doğrultusunda hareket ettikleri dikkate alındığında; üst düzey kamu görevlilerinin atanmasını teamülle çözmenin verimli sonuçlar üretmeyeceği söylenebilir. Galiba daha makul olan öneri, birinci yolu tercih etmek, hükümetlere üst düzey kamu görevlilerini atama konusunda bir takdir hakkı bırakmaktır. Üstelik üst düzey

Bugüne kadar hemen her iktidar döneminde bir kadrolaşma eleştirisinin yapıldığı görülmektedir. Bunun ardında yatan sebep, hükümetin, kendisine yakın kadrolarla çalışacak personeli üst düzey görevlere atamak istemesidir. Bu tutumun anlaşılabilir bir sebebi de bulunmaktadır.

SDE Analiz

kamu görevi olarak atanacaklara kamu sektöründen atanacaktır şeklinde bir kaydın konulması da gerekmez. Küreselleşen ve hızla değişen bir dünyada çabuk karar alacak ve bunu uygulayacak nitelikte kamu personeli temini, ana amaç olmalıdır.

Kamu personeliyle ilgili olarak bir diğer önemli anayasal düzenleme de kamuda görev yapan ve çok sayıda kategoriden oluşan personeli, tek bir isimle istihdam etmek ve bu sayede farklı mevzuata tâbi olmaktan kaynaklanan kafa karışıklığına da son vermek olacaktır. Bu adlandırmanın nasıl yapılacağı tartışılabilir, örneğin, bir öneri olarak, "kamu çalışanı" ifadesinin günümüzün beklentilerine daha uygun olacağı söylenebilir. Burada memur sendikalarıyla görüşmek ve uzlaşmak gerekebilir. Memur kelimesi, köken itibarıyla "emir alan" birini ifade etmekte, bu da yukarıdan aşağıya emir veren ve emir alanların da aldıkları emirleri uyguladığı bir yönetim anlayışını çağrıştırmaktadır. Oysa günümüzün yönetim anlayışında sadece hizmet alanların değil hizmet sunanların da olabildiğince yönetime katılımı bir ilke olarak değerli sayılmaktadır. Şu halde çalışanların sadece emir alan biri olarak algılanmasını beraberinde getirecek olan memur terimi terk edilebilir ve onun yerine daha nötr bir terim, örneğin, kamu çalışanı tercih edilebilir. Bu yapılırken memurların özlük hakları olabildiğince korunmalıdır.

Kamu personeliyle ilgili olarak bir diğer önemli anayasal düzenleme de kamuda görev yapan ve çok sayıda kategoriden oluşan personeli, tek bir isimle istihdam etmek ve bu sayede farklı mevzuata tâbi olmaktan kaynaklanan kafa karışıklığına da son vermek olacaktır.

SDE Analiz

12. Kamu Denetçiliği

Demokratik standartları artıracak her türlü düzenlemenin anayasal düzeyde geniş yer tutması, bir sorun olarak görülmemelidir. Bu açıdan bakıldığında kamu denetçiliğinin anayasal bir kurum haline getirilmiş olması ve bilgi edinme hakkı konusundaki düzenlemeler, yönetimin daha da görünür (şeffaf) hale gelmesini mümkün kılacağından, yeni anayasada da muhafaza edilmelidir.

Sevim BUDAK

Siyasal iktidar üç kamu erkince paylaşılır: Yasama, yürütme ve yargı. Bu üç erk, birbirinin iktidarının aşırısına kaçmasını denetleyip bir karşı ağırlık oluşturur. Bu nedenle kamu yararı kavramının içi bu üç erkin çatışma alanı içerisinde belirginleşir. Bu üç erkin uzlaşması değil, çatışmaları ve birbirlerini dengelemeleri esastır. Yoksa iktidar yozlaşır. Bu nedenle yargı, herkese lâzımdır ve yargı, sadece basit bir hukuka uygunluk denetimi yapan bir kuruma indirgenemez. Kısacası iktidarı paylaşan bir kurumdur. Bunu öncelikle sindirmek gerekir.

Burada yalnızca yargının geç işlemesi ve yeterince adil davranamaması eleştiri konusu edilebilir. Bunun çözümü için de, içinde yargı mensuplarının da bulunduğu bir komisyon yardımıyla ortak tedbirlerin üretilmesi gerekir.

Demokratik standartları artıracak her türlü düzenlemenin anayasal düzeyde geniş yer tutması, bir sorun olarak görülmemelidir. Bu açıdan bakıldığında bilgi edinme hakkı konusundaki düzenlemeler, yönetimin daha da görünür (şeffaf) hale gelmesini mümkün kılacaktır.

SDE Analiz

13. İdari Yargıya İlişkin Düzenlemeler

Halihazırdaki idari yargı sisteminin işleyişi konusunda çok sayıda eleştiriden söz edilebilir. Yargının kamu yararının belirlenmesindeki müdahaleci tutumu ve yargılamadaki yavaşlık, buna örnek verilebilir.

Yargının, özellikle siyasi iktidarın karşısındaki bir muhalefet partisiymiş gibi algılanmasına yol açan ve yerindelik denetimi kapsamında değerlendirilebilecek olan kararları bulunmaktadır. Demokratik sistemde kamu yararını belirlemek, esas itibarıyla, siyasi iktidarın işidir.

Yargının, özellikle siyasi iktidarın karşısındaki bir muhalefet partisiymiş gibi algılanmasına yol açan ve yerindelik denetimi kapsamında değerlendirilebilecek olan kararları bulunmaktadır. Demokratik sistemde kamu yararını belirlemek, esas itibarıyla, siyasi iktidarın işidir. Ne var ki katsayı, özelleştirme, tam gün yasası gibi pek çok kararıyla idari yargı, söz konusu alanlardaki kamusal yararın ne olduğunu belirleme yetkisini kendisinde görmüştür. Hatta bu konuda yetersiz kaldığını düşündüğü anda da "üstün kamu yararı" diye yeni bir kavram icat etmiştir.

Yusuf Ş. HAKYEMEZ

İnsan hakları kurulları, hukuken etkili bir kurul değil, ama kararları dikkate alınıyor. Yıllık hazırladığı raporlar, önemli tartışmalara yol açacaktır. DDK, cumhurbaşkanının asker kökenli olduğu varsayılarak konulmuştur. İspanya'da, krallık en fazla güvenilen kurum, ikincisi de kamu denetçiliği. Daha kısa sürede mağduriyeti giderebilir. Kamu denetçiliği, TBMM'ne bağlı olarak çalışacaktır.

Oysa halihazırdaki anayasal düzenleme karşısında bile bu türden kararları vermek ve savunmak imkansız gözükmektedir. Yargının görevi, bir konudaki kamu yararının ne olduğunu belirlemek değil, sadece yapılan işlemin hukuka aykırı olduğunu tespit etmektir. Hem Anayasa Mahkemesi hem de Danıştay'la ilgili bugünkü anayasal düzenlemelerde kanun koyucu gibi hareket edecek şekilde bir karar verilemeyeceği açık bir şekilde belirtilmiştir.

Yeni anayasada bu türden kararların önüne geçecek ilave tedbirlerin alınması düşünülebilir.

SDE Analiz

Sevim BUDAK

Danıştay'ın pek çok kararı aksi yöndedir. Örneğin Bergama Altın Madeni işletilmesinde kamu yararı olmadığını vurgulayıp devletin olumlu buluyoruz kararı karşısında iptal kararı verirken ya da İstanbul'a üçüncü köprü'nün yapılmasını, gökdelenler yapılmasını kamu yararına aykırı bulurken Danıştay ve ilk derece idare mahkemeleri devletten değil toplumsal yaşamdan yana tavır almışlardır.

Bunun aynı zamanda bir zihniyet sorunu olduğu açıktır. Hakim ve savcıların devlet ile toplum arasında devletten yana tavır alan tutumlarından vazgeçmeleri anlamına gelecek düzenlemeler, doğal olarak, devletin ideolojik karakterinin de sorgulanmasını gerektirmektedir. Anayasanın başka konularının tartışıldığı toplantılarda ideolojik devlet olmanın demokratik bir devlet olmanın önünde nasıl olup da bir engel halini aldığı üzerinde durulmalıdır.

Bunların yanı sıra, yargının karar alma sürecini kısaltan ve adalet dağıtıcı vasfını artıran birtakım düzenlemelere gidilebilir. Bu çerçevede örneğin, hukuk mahkemeleri bakımından işlerin elektronik ortamlarda yapılması ve ara derece mahkemelerin kurulması hayatidir. E-yargı uygulaması, e-devlet uygulamasının bir parçasıdır. Nitekim bu konuda çalışmalar neredeyse tamamlanmak üzeredir.

Ayrıca, idari yargılama yapan mahkemeler bakımından ise iki önemli sorun çözümlenmelidir. Birincisi, merkezi yönetim-yerel yönetim çerçevesinde dile getirilen sorunların bir kısmı, uygulamaya ilişkin sorunlardır. Bir hizmeti ya hiç ya da gereği gibi sunmayan idareler aleyhine dava açıldığında, bunun hızla sonuçlandırılması gerekir. Aksi halde yargı, bir sorun çözme aracı değil yeni bir sorunun kaynağı haline gelecektir. Burada idari yargılama yapan mahkemelerin davaları kısa sürede çözmeleri için personel ihtiyaçlarının giderilmesi önceliklidir. İkinci olarak İdari yargılama yapan mahkemeler sorunları zamanında ve ivedilikle çözdüklerinde dahi ortaya çıkan bir sorun mahkeme kararlarına idarenin uymamasıdır. Bu bir yönetim kültürü meselesidir. Hukuka uygun davranan bir idare olmakla, hukuk devleti olmak aynı şeydir. Fakat uygulamada mahkeme kararlarına uymayan idare alanı çok genişlemiş, buna karşılık idarenin her kararını iptal etmeye hazır bir muhakeme kültürü de oluşmuştur. İdare ile yargılama makamları arasındaki çatışma kültürü topluma zarar vermektedir. Bu kısa zamanda çözümlenemez. Anayasada mahkeme kararlarına idarenin uyması konusunda zaten hüküm vardır ancak, 30 senedir bir işe yaramamıştır.

Hukuka uygun davranan bir idare olmakla, hukuk devleti olmak aynı şeydir. Fakat uygulamada mahkeme kararlarına uymayan idare alanı çok genişlemiş, buna karşılık idarenin her kararını iptal etmeye hazır bir muhakeme kültürü de oluşmuştur.

SDE Analiz

14. Diğer Konular

Bir ilke olarak seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğü ilkesinin anayasal düzeye çıkarılmış olması gerekir. Zira bu, daha sonraki kanunî düzenlemeler için rehber niteliğinde olacaktır. Bugün daha çok sembolik bir konu gibi ele aldığımız protokol meselesi, başka türlü ele alınmak durumunda kalacaktır.

Türkiye, yeni anayasasında, Fransa'nın 2003 yılında yaptığına benzer şekilde farklı modellerin denenmesine imkan sağlayan seçenekler üzerinde de durabilir. Fransa'nın bu noktaya gelmiş olması oldukça ilginçtir. Birincisi, Fransa, üniter devlettir ve bizim idari sistemimizi tevarüs ettiğimiz bir ülkedir. İkincisi, başka pek çok ülke gibi bu ülkede de ayrılıkçı talepler vardır. Buna rağmen Fransa'nın 1982 yılında yerleşme yönünde attığı cesur adımlar ve 2003 yılında Fransa Anayasası'nın toplam 10 maddesini değiştiren ve üniter devlet yapısında köklü değişiklikler içeren anayasa değişikliğine ilişkin kararlar, en azından tartışmaların bir parçası olmalıdır.

İdareyi yakından ilgilendiren başka konuların da yeni anayasa yapımında dikkate alınması gerekmektedir. Örneğin, bir ilke olarak seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğü ilkesinin anayasal düzeye çıkarılmış olması gerekir. Zira bu, daha sonraki kanunî düzenlemeler için rehber niteliğinde olacaktır. Bugün daha çok sembolik bir konu gibi ele aldığımız protokol meselesi, başka türlü ele alınmak durumunda kalacaktır.

Yine, bir vesayet kurumu olarak değerlendirilecek ve idarenin işleyişinde silahlı kuvvetlerin belirleyici olmasını mümkün kılan Millî Güvenlik Kurulu anayasal bir kurul olmaktan çıkarılmalıdır. Olağanüstü yönetim usulleri de devletin demokratik meşruiyeti göz ardı ederek iş yapmasına imkân sağladığından, kanuni düzenlemelere bırakılmalıdır. Bugünkü düzenlemeler, bilindiği gibi, ülkenin önemli bir bölümünün sivil yönetime bir türlü geçememesinin bir gerekçesi olarak kullanılmıştır.

İdareyle ilgili düzenlemelerde, ayrıca, Atatürk Dil ve Tarih Kurumu, YÖK gibi kuruluşların anayasal düzeyde ele alınmasına gerek bulunmamaktadır. Daha sonra çıkarılacak bir kanunla, çok sayıda üniversite arasındaki koordinasyonu sağlayıcı, standartları belirleyici, planlayıcı bir kuruluş olarak merkezi bir teşkilat kurulabilir. Ama böyle bir kuruluşun hem bugünkü gibi anayasal bir kuruluş olmasına hem de üniversiteleri sıkı gözetim ve denetim altında tutan bir vesayet kurumuna dönüşmemesi oldukça önemlidir.

SDE Analiz

15. Sonuç

Anayasaların yapım sürecinin en az anayasalar kadar önemli olduğu bilinmektedir. Toplumun değişik katmanlarının müzakere ettiği ve sonuçta benim anayasam diyebildiği bir uzlaşma metninin ortaya çıkması, üstelik de bütün bunların geçmişteki yüklerimizden arınmış bir şekilde bütün bunların yapılabilmesi, oldukça önemlidir. Bu anlayışla yapılan çalıştayda, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde bazı değişikliklere gidilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

Bayram ÖZBEY

Milli Güvenlik Kurulunun kaldırılması görüşüne katılmak mümkün değildir. Elbette bu Kurul geçmişte seçimle oluşan bir hükümetlere emir ve talimat verme girişimlerinde bulunmuş olabilir. Fakat şu anda sivil üyelerle dengelenmiş ve kararları tavsiye niteliğinde olduğu belirtilen ve güvenlik konusunda ülkenin en uzman üst düzey yöneticilerinin katılımıyla oluşan böyle bir kurulun devam etmesinin ne sakıncası olabilir? En yetkili asker ve sivil yöneticilerin devletin güvenliğiyle ilgili konularda ayda bir, bir araya gelip görüş alışverişinde bulunmaları son derece yararlı ve hatta zorunlu bir çalışma olduğu kanaatindeyim.

Yakup BULUT

Milli Güvenlik Kurulunun anayasal bir kurum olmaktan çıkarılması doğru bir yaklaşım değildir. Belki şu denebilir, bu tür bir kurul esas amacına hizmet etmeli, siyasi iradeyi ipotek altına almamalıdır.

- Devletin işlev sahası daraltılmalıdır.
- Devletin işlev sahasının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasında yerindenlik ilkesi esas alınmalıdır.
- Merkezi yönetim, sınırlı alanda genel yetkili, yerel yönetimlerin yetkili olduğu alanlarda da daha çok gözetim ve denetim yetkisini elinde bulundurmalıdır.

Anayasaların yapım sürecinin en az anayasalar kadar önemli olduğu bilinmektedir. Toplumun değişik katmanlarının müzakere ettiği ve sonuçta "benim anayasam" diyebildiği bir uzlaşma metninin ortaya çıkması, oldukça önemlidir.

SDE Analiz

- Merkezin taşra örgütü olarak valiler ve kaymakamlar, merkezi yönetime bırakılan sınırlı sayıda yetkinin yerel düzeydeki takipçileri olmalıdır.
- Yerel yönetimler, merkezi yönetime bırakılmayan konularda genel yetkili yönetimler haline getirilmelidir.
- Yerel yönetim birimlerinden il özel idaresi ve köyler kaldırılmalı, belediyeler muhafaza edilmeli ancak kendi içinde büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri diye üçe ayrılmalıdır.
- Yeni durumda yerel yönetimlere bırakılacak hizmet alanlarında daha önceden merkezî yönetime aktarılan kaynaklar, artık yerel yönetimlere aktarılmalıdır.
- Yerel yönetimler, gelir kaynaklarının belirlenmesi konusunda daha fazla yetkilendirilmeli, yetki yerelde, toplama yetkisi zaten bu işi yapan bir teşkilatı olan merkezde olmalıdır.
- Yerel yönetimlerin organları üzerindeki denetim, hukukîlik denetimiyle sınırlı tutulmalıdır.
- Yerel düzeyde katılım kanallarını artırıcı yolların anayasal dayanakları oluşturulmalıdır.
- Üst kurulların bir kısmı tamamen kaldırılmalı, kalanlar da daha fazla paydaşın dâhil olduğu kurullar haline getirilmelidir.
- Kalkınma ajanslarının yapısı daha demokratik hale getirilecek muhafaza edilmelidir.
- Kamu yönetiminde çok sayıda çalışan türü olması uygulamasına son verilmeli, kamu çalışanı adıyla tek bir türde personel istihdamı yoluna gidilmeli, üst düzey kamusal görevlendirmelerde kayırmacılık sistemi anayasal dayanağa kavuşturulmalıdır.
- Kamu yönetiminin işleyişinde Avrupa İdarî Alanının ilkeleri geçerli olmalıdır.
- Kamu denetçiliği muhafaza edilmeli, kamu denetçilerinin meşruiyeti yüksek kişiler olmalarının önünü açacak şekilde anayasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- İdarî yargının kamu yararının tespiti konusunda istekli olmasının önüne geçecek ilave tedbirlerin alınması yoluna gidilmelidir.

Yerel düzeyde katılım kanallarını artırıcı yolların anayasal dayanakları oluşturulmalıdır. Üst kurulların bir kısmı tamamen kaldırılmalı, kalanlar da daha fazla paydaşın dâhil olduğu kurullar haline getirilmelidir.

SDE Analiz