

KAMU YÖNETİMİNDE REFORM CİDDİ BİR ETKİNLİKTİR GELİŞİGÜZEL (ÇALAKALEM) YAPILMAZ

Aykut POLATOĞLU*

Özet

Bu makale 58, 59 ve 60. Hükümetlerin Türk kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeyi amaçlayan reform çalışmalarını değerlendirmektedir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Cumhurbaşkanın halk tarafından seçilebilmesi için Anayasada yapılan değişiklik irdelenmekte ve Türk kamu yönetimine uygunluğu açısından değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirmeler, reform adı altında sunulan değişikliklerin kamu yararı gözetmeden yapıldığını, kamu hizmetlerinin verimliliğini ve etkililiğini artırmak yerine iktidarın siyasi amaçlarına hizmet edeceğini göstermektedir. İrdemeler, reformun planlanmasında özenli davranılmadığını ve reform tasarımcılarının konunun uzmanı olmayan kişiler olduğunu da göstermektedir.

Son yıllarda Türk kamuoyunun gündemi siyasi iktidarın reform çalışmaları (merkezi ve yerel yönetimi yeniden düzenleme, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, Anayasa'nın bazı maddelerini değiştirme, yeni bir Anayasa hazırlama gibi) ile meşgul edilmektedir. Toplumsal yaşamımızı derinden etkileyecek, siyasi iktidarın reform olarak nitelediği, söz konusu çalışmalar irdelenirken önemli bazı soruların yanıtlanması gerekmektedir. Bu çalışmalar gerçekten bir reform hareketi midir? Yapılmak istenilen değişiklikler, gerçekten Türk kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik yeniden düzenleme çabaları olarak görülebilir mi? Kamu yönetimini yeniden düzenleme çabalarında kamu yararı göz önüne alınmış mıdır? Bu çalışmalar reform olarak nitelendiriliyorsa, reformun vizyonu nedir? Misyonu nedir? Bu yazı Türkiye Cumhuriyeti'nin 58, 59 ve 60. Hükümetlerinin söz konusu yeniden düzenleme çabalarını, özellikle merkezi ve yerel yönetimlerin yapılanması ve aralarındaki ilişkiler çerçevesinde, irdemeyi ve yukarıdaki sorulara yanıt aramayı amaçlamaktadır.

* Prof. Dr., Yakın Doğu Üniversitesi, Siyaset Bilimi Bölümü

I) Kamu Yönetiminde Reform

A) Reform Nedir? Neden Gereklidir?

Yönetsel reform kavramı, “yönetim sistemindeki kusur ve eksikliklerin giderilmesi ve gerekli değişiklikler yapılarak sistemin yeniden düzenlenip daha iyi bir sistem haline getirilmesi”, insanoğlunun toplumsal etkinliklerini daha iyi örgütleyebileceğinin farkına vardığı günden beri varlığını sürdüren bir kavramdır. İlk çağlarda yönetsel reform dikkatlerin üzerinde toplanmadığı bir kavramdı, çünkü ilgiler ve dikkatler daha çok istikrar (belirli bir dengenin kurulması ve sürdürülmesi) üzerinde yoğunlaşmaktaydı. Ancak, endüstriyel devrimden sonra hızla değişen ekonomik ve toplumsal koşullar ve çevresel kargaşa dikkatleri süratli toplumsal değişimin nedenlerini ve sonuçlarını çözümlenmeye yöneltti. Bunun kaçınılmaz sonucu olarak toplumsal düzenin biçimlenmesinde ve işleminde önemli rolü olan kamu örgütleri ister istemez bu ilginin odak noktası oldu. Böylece yönetsel reform gündemin önemli bir maddesi haline geldi ve zaman içinde önemi daha da arttı. Özellikle, örgüt incelemelerinde sistem yaklaşımının benimsenmesi, örgüt ve çevresi arasındaki hayati ilişkinin kavranması ve örgütün kendisini çevrenin değişen koşullarına uyarlaması gerekliliği, yönetsel reformun ne kadar önemli bir gereksinim olduğunun farkına varılmasını sağladı.

Yönetsel reform direnişe rağmen yönetsel değişimin yapay olarak özendirilmesidir. Yapaydır çünkü insan yapısıdır, planlanmıştır ve bilinçli bir şekilde gerçekleştirilir, doğal, rastgele, ya da otomatik değildir. Özendirilmiştir çünkü insanları ikna etmek, gerekçeler göstermek ve gerekirse yaptırımlar uygulamak gerekecektir. Yönetsel reform statükoyu değiştirmeyi amaçladığından, var olan sistemde yerleşik çıkarları olanlar bundan hoşlanmayacak ve değişime karşı direnç göstereceklerdir. Bir başka deyişle, yönetsel reform, kısaca, değişen koşulların harekete geçirdiği yönetsel dönüşüm sürecidir. “Yönetsel reform” ve “yeniden örgütlenme” (reorganizasyon) birbirlerine çok benzerler, şöyleki: her ikisi de yönetime ya da örgüte değişim getirirler; her ikisinin de amacı yönetim sistemini geliştirmektir. Yönetsel reform ve reorganizasyon kavramları, Türk kamu yönetimi yazınında eş anlamlı olarak birbirlerinin yerine kullanılmaktadır, bu nedenle burada da aynı yöntem izlenecektir.

Yönetsel reform ya da yeniden örgütlemenin temelinde, statükoya ya da yetersizlikleri olan yönetsel sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır varsayımı yatar. Yönetsel sistemin yetersizliği, kişinin yetersizliği nasıl algılandığına ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesi-

ne göre değişir. Sağlıklı bir yönetimin ne olduğuna ilişkin farklı kavramlaştırmalar vardır, reform hareketini gerekleştireceklerin sağlıklı yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmelerine bağlı olarak yönetsel dönüşümün kapsamı ve derecesi değerlecektir. Yönetsel reformun amacı yönetim sisteminde aksayan, işlevini gereği gibi yerine getiremeyen ögeleri çıkarıp atmak ve kusurlu işlemleri önleyecek ve etkililiği artıracak yeni yöntemler ve mekanizmaları yönetsel sisteme sokmaktır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde yönetsel reform subjektif bir olgudur. Çünkü sistemin reformu gerçekleştirecekler tarafından nasıl algılandığı, hangi ge ve süreçlerin kusurlu, hangilerinin sağlıklı olarak algılandığı reformun niteliğini ve yönünü belirleyecektir. Bu tür değerlendirmeler reformu gerçekleştirecek olanların eğitim düzeyi, değer sistemleri ve dünya görüşleri doğrultusunda farklı olacağından yönetsel reform sübjektif bir olgudur. Ancak reformun amacı değermez, çünkü reform bir iyileştirme hareketidir ve her reform çabasının altında yönetsel sistemin etkililiğini ve verimliliğini artırma, daha ussal bir sisteme ulaşma kararlılığı yatar.

Yönetsel reform bütün örgütler için, kamu ya da özel, kaçınılmaz bir olgudur. Bir rgt kurulduğunda, örgütün yapısı ve yönetsel süreçler örgütün amaçları ve içinde varlığını sürdürdüğü çevrenin koşulları göz önüne alınarak tasarımlanır. evre kavramı ile anlatılmak istenen örgütün dışında yer alan herşeydir: diğer örgütler; sahip oldukları değerleri, istemleri ve beklentileri ile insanlar; teknoloji; iklim koşulları; topoğrafya ve özellikleri; siyasi, ekonomik ve toplumsal yapılar, vb. Bütün bu belirtilenlerin hepsi örgütün çevresi içinde yer alır ve örgütün çevresi bir örgüt içinde ne olup bittiğini anlayabilmede ve örgütün yaşamını sürdürebilmesinde çok önemli bir rol oynar. Çünkü rgtler varlıklarını sürdürebilmek ve amaçlarına ulaşabilmek için çevreleri ile devamlı bir etkileşim içinde olmak zorundadırlar. Her rgt çevresinden çeşitli girdiler (teknoloji, insangücü, ham madde vb.) alıp bunları örgüt içinde bir dönüşüm sürecinden geçirir ve çevresine mal ya da hizmet şeklinde çıktılar verir. Örgütlerin çevrelerine verdikleri çıktılar diğer örgütlerin ve insanların kullanımına ve/veya başka bir takım amaçlara hizmet eder. Örgüt ve çevresi arasında bir etkileşim (bir alışveriş) vardır ve bu etkileşim örgütün varlığını sürdürebilmesi için hayati bir önem taşımaktadır. Böyle bir etkileşim olmaksızın örgütün varlığını sürdürmesi düşünülemez.

Örgütler önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak için kurulmuşlardır ve amaçlarına ulaşabilmek için insangücü, ham madde, teknoloji, enerji ve bilgi gibi çeşitli girdilere gereksinimleri vardır. Gereksinim duydukları bu girdileri çevrelerinden almak zorundadırlar. Örgüt bir kez girdiler alıp aldığı girdileri dönüşüm sürecinden geçirip çevresine mal ya da hizmet şeklinde çıktılar verdi-

ğinde örgütün faaliyeti orada sona ermez. Örgüt varlığını sürdürebilmek için yeni girdiler alıp mal ya da hizmet üretmeye devam etmek zorundadır. Bunun örgüt açısından anlamı ise örgütün çıktılarının çevredeki diğer örgütler ve insanlar tarafından benimsenmesi ve tüketilmesi gerekliliğidir. Çıktıların çevrede tüketilmesi karşılığı elde ettiği olanaklarla örgüt yeni girdiler alıp yaşamını sürdürebilecektir. Görüleceği gibi çevre ile etkileşim, çevre ile örgüt arasındaki bu alış veriş örgütün yaşamını sürdürmesi açısından hayati bir önem taşımaktadır.

Örgütün içinde yaşamını sürdürdüğü çevre durağan değildir ve dinamik özellikler içermektedir. Çevre devamlı bir değişim içindedir ve örgüt çevresi ile yoğun bir etkileşim ve alış veriş içinde olmak zorunda olduğundan çevrenin bu özelliğinden etkilenecektir. Örgüt gereksinim duyduğu girdileri alırken kaçınılmaz olarak çevredeki değişimi örgüte getirecek ve bundan etkilenecektir. Dönüşüm süreci içinde mal ya da hizmet üretirken, örgüt çevrenin değişen beklentilerini gözönüne alıp ürettiği mal ya da hizmetin niteliklerini bu doğrultuda değiştirmek gereğini duyacaktır. Kısaca varlığını sürdürmek için örgüt kendisini çevrenin değişen koşullarına uyarlamak zorundadır. Çevrenin değişen koşulları örgüt işleyişini kaçınılmaz olarak etkileyeceğinden örgütler çevreleri ile aralarındaki ilişkiyi devamlı olarak gözönünde bulundurmak ve kendilerini değişen koşullara uyarlamak için önlemler almak zorundadırlar. İşte reform ihtiyacı bu zorunluluktan kaynaklanmaktadır ve bütün örgütler (kamu ve özel) kaçınılmaz olarak zaman zaman reform gereksinimini gündeme getireceklerdir. Ancak kamu örgütlerinde ki reform ihtiyacını diğerlerinden (özel örgütler) farklı algılamak gerekir.

B) Kamu Yönetiminde Reformun Anlamı Nedir? Nasıl Yapılmalıdır?

Kamu örgütleri, her toplumda ihtiyaç duyulan ve herkes tarafından ortaklaşa tüketilen mal ve hizmetleri üreten kuruluşlardır. Kamu örgütleri ürettikleri mal ve hizmeti pazarlayıp kar etmek için değil toplumsal çıkarlar, hedefler ve amaçlar doğrultusunda üretirler. Çünkü bu mal ve hizmetler toplumsal yaşam ve düzen için gereklidir. Bu nedenle toplumun ihtiyacı olan ve herkes tarafından ortaklaşa tüketilen söz konusu mal ve hizmetleri üretmek üzere kamu örgütlerine kamusal kaynaklar (vatandaştan vergi adı altında toplanan paralar) tahsis edilir. Yukarıdaki değerlendirmeler toplumlarda biri kamu diğeri özel olmak üzere iki tür örgüt olduğunu ve kamu örgütlerinin toplumsal amaç ve hedefler doğrultusunda toplumsal düzenin işlerliğini sağlamak, korumak ve devamlılığını ve gelişmesini olanaklı kılmak için etkinliklerde bulduklarını göstermektedir.

Kamu yönetiminde reform, sistemdeki kusur ve eksikliklerin giderilmesi ve gerekli değişiklikler yapılarak sistemin yeniden düzenlenip iyileştirilmesi için yapılır. Reformun amacı ülke kaynaklarının daha verimli bir şekilde kullanılması ve kamu hizmetlerinin daha etkili bir biçimde vatandaşlara sunulmasıdır. Bir başka deyişle, kamu yönetiminde reformun amacı kamu çıkarını, kamu yararını kollamak ve gözetmektir. Bu nedenle reform çalışması çok dikkatli bir biçimde planlanmalı, gerekli araştırmalar yapılmalı ve reform çalışmasını yapacaklar konunun uzmanları olmalıdırlar. Kamu yönetiminde reform amacıyla yola çıkıldığında ilk yapılması gereken sistemdeki kusur ve eksikliklerin saptanması, sistemin neden gereği gibi çalışmadığının belirlenmesidir. Bu bir doktor hasta ilişkisine benzetilebilir, doktor önce hastasının şikâyetlerini dinler, onu muayene edip hastalığını teşhis eder ve o doğrultuda tedavi için gereken önlemleri alır. Bir reform hareketinde de öncelikle sistemdeki hastalığın ne olduğunun tanımlanması gerekir, çünkü sistemin iyileştirilmesine ilişkin önlemler bu tanı doğrultusunda belirlenecektir. Bu nedenle, kamu yönetiminde reform yapmak bir ihtiyaç olarak hissedildiğinde, öncelikle reformun amacı belirlenmeli, reform ihtiyacını gündeme getiren sorun alanlarının ne olduğu saptanmalı, var olan sistemde bu sorunların nedenlerinin ne olduğunu saptamak amacıyla kapsamlı araştırmalar, özellikle alan araştırmaları, yapılmalıdır. Çünkü söz konusu olan toplumsal yaşamı düzenleyen kamu örgütlerinin işleyişi ve kamu kaynaklarının bu amaç doğrultusunda kullanılmasıdır. Reform ihtiyacının ortaya çıkması ve reform çalışmalarının başlaması kamu kaynaklarının ussal kullanılmadığının bir işaretidir. Eğer sorunlar kapsamlı araştırmalar, özellikle alan araştırmaları, yapılarak analiz edilmezse, reform adı altında geliştirilen ve yönetim sistemine sokulan yeni yöntem ve mekanizmalar sorunları çözmeyecek, büyük bir olasılıkla yeni sorunlar yaratacak ve kamu kaynaklarının ussal kullanımı olanaklı olmayacaktır. Burada vurgulanmak istenen, reform çalışmalarının alana inmeden ve kapsamlı araştırmalar yapılmadan masa başında yapılmaması gerektiğidir. Bu noktada üzerinde önemle durulması, dikkatlerin üzerine çekilmesi gereken konu reformun sübjektifliği (öznelliği) olgusu ve kamu yönetiminde reform söz konusu olduğunda öznelğin yerinin ne olduğudur.

Daha önce yönetsel reformun sübjektif bir olgu olduğu, çünkü sistemin reformu gerçekleştirecekler tarafından nasıl algılandığı, hangi öge ve süreçlerin kusurlu, hangilerinin sağlıklı olarak algılandığının reformun niteliğini ve yönünü belirleyeceği vurgulanmıştı. Bu kamu yönetiminde reformu gerçekleştirecek olanların, hiç bir sınırlama olmaksızın istedikleri gibi davranacakları anlamına gelmektedir? Kuşkusuz hayır. Reformu gerçekleştirecek olanlar kamu çıkı-

rını kollayıp, gözetmek, kamu hizmetlerinin verimliliğini ve etkililiğini artıracak önlemler geliştirmek zorundadırlar. Bir başka deyişle, “**kamu yararı**”, kamu kaynaklarının ussal kullanımı, reform çalışmalarının odak noktasında olmak zorundadır. Kamu yararını kollamak güdüsü ile hareket eden uzmanlar, kişisel donanımları ve değerlendirmeleri doğrultusunda farklı öneriler geliştirebilirler, farklı çözümler önerebilirler. Kamu hizmetlerinin verimliliğini ve etkililiğini artırmanın değişmez, tek bir yolu yoktur, birbirinden farklı çözümler olanaklıdır. Reformu planlama sorumluluğu verilen uzmanların yapacağı reform çalışmasının niteliği, uzmanlık alanlarına, uzmanlık alanlarındaki bilgi birikimine, deneyimlerine, yönetsel sistemi ne kadar tanıdıklarına bağlı olarak değişecektir. Kamu yönetiminde reformun subjektifliği ya da özneliği bu anlamda gelmektedir. Uzmanların donanımları, bilgi ve becerileri yeterli olmasa bile kamu yararı güdüsü ile hareket etmek zorundadırlar, kamu yararını göz ardı edemezler. Burada temel sorumluluk kamu yönetiminde reform amacıyla yola çıkan siyasi iktidarlara düşmektedir. Siyasi iktidar, kamu yönetiminde reformun amaç ve hedeflerini belirlerken kamu yararı ya da kamu çıkarına öncelik vermeli, reform çalışmasını yaparak öneriler geliştirecek olan uzmanlar grubunu dikkatle seçmelidir.

II) 58, 59 ve 60. Hükümetlerin Reform Çalışmaları

A) 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”

(5227 Sayılı Yasa 15/07/2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş, ancak 03/08/2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından “...yapılacak düzenlemelerin Ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim dengesini zedelediği, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine özen gösterilmediği” gerekçesiyle yasanın yedisi geçici olmak üzere toplam 19 maddesinin yeniden görüşülmesi için TBMM’ye geri gönderilmiştir.)

5227 sayılı yasa Türk kamu yönetiminin temel ve geleneksel bir özelliği olan merkezîyetçiliği değiştirmeyi amaçlamaktadır. Bilindiği gibi Türk kamu yönetiminin örgüt yapısı ve işleyişinde geleneksel olarak merkezîyetçilik ilkesi yürürlükte ve merkezîyetçiliğin yarattığı sorunlar hemen her dönemde şikâyet konusu olmakta vatandaşlar, yöneticiler, siyasiler ve bilim adamları aşırı merkezîyetçi yapı ve işleyişten yakınmaktadırlar. *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun*, kamu yönetiminin merkezîyetçi yapı ve işleyişini değiştirmeyi, merkezi yönetim tarafından sunulan bazı kamu hizmetlerini yeniden yapılandırılacak olan yerel yönetimlere

devretmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda kanun 7. ve 8. maddelerinde merkezi idare ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemede, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynakların yeniden paylaşılmasını düzenlemektedir. Yasa bunu yaparken önce “Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler” alt başlığı altında, 7. maddesinde, merkezi yönetimin görev ve hizmetlerini saymakta (*Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler; Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin görev ve hizmetler; Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler; Milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğini sağlama, müfredatı belirleme ve geliştirme görev ve hizmetleri; Diyanetle ilgili görev ve hizmetler; Sosyal güvenliğe ilişkin görev ve hizmetler; Tapu kadastro, nüfus ve vatandaşlığa ilişkin görev ve hizmetler; Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler; Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler; Mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri; Kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler*) ve daha sonra 8. maddesinde “Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir” hükmünü getirmektedir. Ancak yasa “Mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının tanımını yapmamaktadır. “Mahalli müşterek ihtiyaç” kavramındaki “mahalli” sözcüğü ile anlatılmak istenen mekânın büyüklüğü ya da ölçeği nedir? “Mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı tanımlanmadığı sürece yoruma açık bir kavramdır. T.C. Anayasası 127. maddesinde yerel yönetimleri “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen...kamu tüzel kişileridir” diye tanımlarken mahalli sözcüğünü il, belediye ve köy halkı ile sınırlamakta, bu ölçeklerde mahalli müşterek ihtiyaçlardan söz etmektedir. Yasa yerel yönetim birimlerini tek tek saymadığı için hemen her türlü ihtiyaç değişen ölçeklerde mahalli olarak yorumlanabilecektir. Yasanın bu hükümler ile merkezi yönetimin görev ve yetkilerini tek tek sayarak sınır getirdiğini ve bu sınırlar dışında kalan her türlü kamu hizmetinin sunulmasını yerel yönetimlere bırakarak yerel yönetim ağırlıklı yeni bir sistem getirmeyi amaçladığını söylemek olanaklıdır. Nitekim 5227 Sayılı Yasa TBMM’de görüşülmeden önce, birinci ve ikinci tasarılar da bu niyet (İkinci tasarı madde 6. ...merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülenler dışında kalan ve kanunlarla açıkça başka bir kuruluşa verilmeyen görev ve hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir” açıkça ifade edilmiştir. Aynı şekilde Başbakanlık

tarafından kamuoyuna açıklanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” projesinin “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlığını taşıyan 1. kitabının 148. sayfasında “Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir” denilerek aynı niyet açıkça ifade edilmiştir. Sorulması gereken ilk soru, yasa ile getirilmek istenilen yeni sistem T. C. Anayasasında öngörülen sistem ile ne kadar örtüşmektedir sorusu olmalıdır. Anayasa yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır. Bu tanımdaki kilit sözcükler il, belediye ve köy ölçeğindeki mahalli müşterek ihtiyaçlar olmak gerekir, bir başka deyişle yerel yönetimlerin varlık nedeni il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Merkezi yönetimin yetki alanında olan ancak 5227 sayılı yasa ile yerel yönetimlere devredilen kamu hizmetleri mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan kamu hizmetleri midir, tasarı hazırlanırken mahalli ihtiyaç, ulusal ihtiyaç kavramları irdelenip tanımlanmış mıdır? Yasa ile yerel yönetimlere devredilen Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının sunduğu kamu hizmetleri ne ölçüde mahalli müşterek ihtiyaç, ne ölçüde ulusal müşterek ihtiyaç olarak değerlendirilebilir? Bu soruların yanıtları konunun uzmanı olan anayasa hukukçuları tarafından verilecektir. Ancak hemen belirtelim ki, bir kamu yönetimi uzmanı olarak, tasarı ile getirilmek istenen sistemin T. C. Anayasası ile örtüşmediği kanısındayız. Türkiye tekil (unitary) bir devlettir ve bu tekil devlette kamu hizmetlerini yürütme yetki ve görevi temel olarak merkezi yönetime verilmiştir. Ancak yöresel farklılıklar göz önüne alındığında yerel gereksinimlerin merkez tarafından karşılanması da olanaklı değildir. Bu doğrultuda yerel ortak gereksinimlerin karşılanması için yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetim kuruluşları vardır. Anayasanın ifadesi ile mahalli idareler il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan kamu tüzel kişileridir, asıl olan merkezi yönetimdir. 5227 Sayılı Yasa merkezi yönetimin görevlerini tek tek sayıp bir sınır getirdikten sonra bunun dışında kalan görev ve hizmetlerin yerel yönetimlerin yetkisinde olduğunu belirtmektedir. Türkiye Cumhuriyeti bir federal devlet değildir, federal bir sistemde federal devletin görevleri sayıldıktan sonra bunun dışında kalanlar federe devletlerin yetkisine bırakılır (bkz. ABD Anayasası). Yasanın bu yaklaşımının Anayasada öngörülen sistem ile örtüşmediği kanısındayız.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev bölüşümü getiren yasa daha sonra 9. maddesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler

arasındaki ilişkileri ve hizmet ilişkilerinin esaslarını düzenlemektedir. Yasanın 9. maddesinin ikinci fıkrasında “*Merkezi idarei, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz*” hükmünü getirerek merkezi yönetimin yerel yönetimlerin sorumluluk alanında işlev göstermesini engellemeyi, bir başka deyişle yerel yönetimleri korumayı amaçlamakta ve yerel yönetimlere verilen önemi vurgulamaktadır. Yasa aynı maddenin son fıkrasında “*Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı mahiyette ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz*” diyerek yerel yönetimleri koruyucu tavrını sürdürmektedir. Maddenin son fıkrasında yer alan ifadenin neden yasa metninde yer aldığını anlamak olanaklı değildir. Türk hukuk ve yönetim sistemi hakkında bilgi sahibi olan herkes bilir ki tüzük ve yönetmelikler yasalara aykırı düzenlemeler getiremez getirse bile hukuken yasa hükümleri uygulanmak zorundadır. Kaldı ki tüzük ve yönetmelikler merkezi yönetim tarafından çıkarılır ve yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlamak isteyen merkezi yönetim ya da siyasi iktidar tüzük ve yönetmelik çıkarmak yerine yasa koyma yolunu tercih edebilir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin değil, yasama-yürütme birlikteliğinin olduğu ülkemizde TBMM’de yeterli çoğunluğa sahip bir siyasi iktidar için bu hiç de zor olmayacaktır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev bölüşümü getiren, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev alanlarını birbirinden ayırmaya ve merkezi yönetimin yerel yönetimlerin görev alanlarına müdahale etmemesi için özel önlemler almaya özen gösteren yasa, hizmet ilişkilerinin esaslarını düzenleyen 9. maddesinde görev bölüşümü ile çelişen düzenlemeler getirmektedir. Tasarının 9. maddesinin üçüncü fıkrası “*Merkezi idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahalli idareler eliyle gerçekleştirilebilirler. Bu yatırımlara ait ödenekler ilgili kuruluş tarafından o mahalli idare bütçesine aktarılır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamaz*” hükmünü getirmektedir. İlk bakışta oldukça ussal görünen bu hüküm irdelendiğinde çeşitli sakıncalar içermektedir. İlk sorulacak soru, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında böylesine ciddi ve detaylı bir görev bölüşümü yapıldıktan sonra merkezi yönetimin görevleri arasında sayılan hizmetlere ilişkin bazı yatırımların neden yerel yönetimlere yaptırılmak isteneceğidir. Eğer hizmetin ve ilgili yatırımın yerel yönetim tarafından yapılması daha gerçekçi ve akılcı ise bu hizmet neden merkezi yönetimin görevleri arasında sayılmıştır? Böyle bir hükmün yasada yer alması merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü yapılırken nesnel ölçütlerin kullanılmadığını göstermekte, böyle bir izlenim yaratmaktadır. Bir başka önemli

nokta ise hangi yatırımların hangi yerel yönetim birimince gerçekleştirileceğine ilgili bakanlıkça karar verilmesidir. Merkezi yönetimin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımların ilgili bakanlığın takdirleri doğrultusunda yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesinin çok sakıncalı olacağı kanısındayız. Böyle bir hüküm yasalaştığı takdirde iktidar partisine kendi denetiminde olan yerel yönetimlere kaynak aktarma ve belirli yatırımları onlara yaptırarak siyasal geleceklerini pekiştirme fırsatını verecektir. Bir başka deyişle, merkezi yönetim bazı yatırımları iktidar partisinin siyasal çıkarları doğrultusunda, iktidar partisinin kendi denetiminde olan yerel yönetimlere yönlendirebilecektir. 9. maddenin beşinci fıkrası “*Mahalli idareler, yatırımlarını, yetkili organlarının kararıyla ve bedeli mukabilinde başka mahalli idarelere veya merkezi idare kuruluşlarına yaptırabilir. Mahalli idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilir*” hükmünü getirerek bu kez yerel yönetim hizmetlerine ilişkin yatırımların bedeli mukabilinde merkezi yönetim tarafından yapılabileceğini öngörmektedir. Genellikle kaynak sıkıntısı çeken yerel yönetimler açısından bakıldığında bu fıkra da siyasi istismara açık bir hüküm getirmektedir. Yasa iktidar partisi yandaşı olan yerel yönetimlere, belirli yatırımlarını cüzi bir ücret karşılığı merkezi idare kuruluşlarına yaptırarak siyasi çıkarlarını kollama fırsatını vermektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, yasa merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev bölüşümü gerçekleştirip bazı kamu hizmetlerini sunma yetkisini merkezi yönetimden alıp yerel yönetimlere devretmektedir. Görev bölüşümü yaptıktan sonra yasa merkezi yönetime uygun gördüğü bazı yatırımlarını yerel yönetimlere yaptırma ve yerel yönetimlere de bazı yatırımlarını bedeli mukabilinde merkezi yönetime yaptırma olanağını sağlamaktadır. Bu ilişkide güçlü olan tarafın merkezi yönetim olduğu açıktır. Merkezi yönetimin uygun gördüğü yatırımlarını yerel yönetimlere yaptırması ilgili yerel yönetim birimini güçlendirecektir. Yeterli insan kaynağı ve mali güce sahip olmayan yerel yönetimlerin bazı yatırımlarını merkezi yönetimlere yaptırmaları kuşkusuz bu yerel yönetimler için önemli bir avantajdır ve büyük bir çoğunluğunun böyle bir talep içinde olacağı düşünülebilir. Önemli olan konu merkezi yönetimin, yerel yönetimlerden gelen bu tür taleplerin hepsini karşılayıp karşılayamayacağıdır. Büyük bir olasılıkla iktidar partisi, kendi yandaşı olan yerel yönetimlerden gelecek bu tür talepleri karşılayacak diğerlerini göz ardı edecektir. 5227 Sayılı Yasa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkilerde partizanca uygulamaları teşvik edecek hükümler içermektedir.

5227 Sayılı Yasa Türkiye’de bir ilki gerçekleştirmekte ve yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek üzere halk

denetçisi uygulamasını getirmektedir. Yasanın 42. Maddesi “*Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir*” diyerek halk denetçisinin seçimle göreve geleceğini belirtmekte ve seçimin İl Genel Meclisi tarafından yapılacağını öngörmektedir. Halk denetçisi, yerine getireceği görevin niteliği gereği tarafsız hareket edebilecek bir kişi olmalıdır, siyasi iktidardan bağımsız hareket edebilmelidir. Ancak tasarıda öngörülen seçim yönteminin bu niteliğe uygun olmadığı kanısındayız. Tasarıya göre halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir. Seçim il genel meclisinde yapılacağına göre, halk denetçisi seçilebilmek için il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun ya da üçüncü turda salt çoğunluğun desteğini almak bir gerekliliktir. İl genel meclisi vatandaşların siyasi tercihleri doğrultusunda oluşan bir meclistir ve genel seçimlerin bir aynasıdır. Bir başka deyişle, TBMM’de sandalyelerin çoğunluğunu elinde bulunduran iktidar partisi il genel meclislerinde de genellikle çoğunluğu denetleyen partidir. İl genel meclisleri tarafından seçilecek olan halk denetçileri büyük bir olasılıkla iktidar partisine yakın olan, ya da onun desteği ile seçildiği için yakın durmak gereğini duyan, kişiler olacaktır. Halk denetçiliğine kendi özgür iradesi ile talip olan kişi seçilebilmek için il genel meclisinde çoğunluğu denetleyen siyasi partinin desteğini almak ihtiyacını duyacaktır. Bu çerçevede halk denetçilerinin tarafsız olmaları ya da siyasi iktidardan bağımsız hareket etmeleri düşünülemez. Özellikle, beş yıl süre ile görev yapmak üzere seçilen halk denetçilerinin, il genel meclisinin kararı ile sürelerini tamamlamadan görevinden alınabilecek olması bu olasılığı daha da artırmaktadır. Halk denetçiliğinin etkili ve işlevsel olması isteniliyorsa, halk denetçilerinin seçiminin bu görevin niteliğine uygun koşullar altında yapılması bir gerekliliktir. Halk denetçileri ya bağımsız yargı organları tarafından ya da doğrudan halk tarafından seçilmelidir. Aksi takdirde partizanca uygulamalar söz konusu olacak ve denetçiler görevlerini tarafsızlık ilkesi çerçevesinde yürütemeyeceklerdir. Halk denetçilerinin, seçildikten sonra il genel meclislerinde “görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair yemin ederek” görevlerine başlamalarının yeterli olmayacağı kanısındayız.

B) Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi (5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”; 5393 Sayılı” Belediye Kanunu”; 5216 Sayılı” Büyükşehir Belediyesi Kanunu”)

58. Hükümetin görevi devralması ile başlatılan reform hareketinde merkezi hükümetin yapısı ve işleyişiyle, yerel yönetimlerin yapı ve işleyişi birlikte ele alınmıştır. Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin yasal hükümler başta “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olmak üzere “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu” ve “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”nda yer almaktadır. Ancak, özellikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünü düzenleyen ve merkezi yönetimin bazı görevlerini yerel yönetimlere devreden “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” TBMM tarafından kabul edilmesine karşın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmamış ve 19 ayrı maddesinin yeniden görüşülmesi istemiyle TBMM’ye geri gönderilmiştir. 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından iade edilen yasa aradan 3 yıldan fazla bir zaman geçmesine karşın yeniden TBMM gündemine alınmamıştır. Bu nedenle, bu bölümde, önce yürürlüğe girmiş olan “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu” ve “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak getirilen hükümler irdelenecek, daha sonra Genel Değerlendirme alt başlığı altında TBMM’de bekleyen yasanın getirmek istedikleri de değerlendirilecektir.

İl Özel İdaresi Kanunu:

İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin yapısını ana hatlarıyla muhafaza etmesine rağmen bazı yeniliklerde getirmiştir. Öncelikle belirtilmesi gereken il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının eskiye göre genişletildiğidir. Hükümet merkezi yönetimin bazı görevlerini il özel idarelerine devretmeyi planladığı için il özel idarelerinin görev alanlarını yeniden düzenleyerek genişletmiş ancak ilgili yasa çıkarılmadığı için görevlere ilişkin yeni düzenleme kâğıt üzerinde kalmıştır. İl özel idarelerinin organları olduğu gibi muhafaza edilmiş ancak işleyişlerine ilişkin olarak bazı yenilikler getirilmiştir. Yeni düzenlemede, meclis başkanının, il genel meclisince kendi üyeleri arasından seçileceği öngörülmektedir, bu düzenleme olumlu bir gelişmedir. İl genel meclisinin kararları üzerindeki vesayet eskiye oranla hafifletilmiş olmasına karşın varlığını sürdürmektedir. Yeni düzenlemede, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni beş gün içinde valiye gönderilecek, vali kendisine sunulan kararları yedi gün içinde yeniden görüşülmek üzere iade edebilecektir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmeyecektir. Kararların valinin

onayı olmadan uygulanamadığı eski duruma oranla vesayet hafifletilmiştir, ancak kararlar üzerindeki ağır vesayet devam etmektedir.

“İl Daimi Encümeni”nin adı ve kompozisyonu değiştirilmiştir. Yeni yasanın “İl Encümeni” olarak adlandırdığı encümende eşit sayıda seçilmiş ve atanmış üye (il genel meclisinin seçeceği 5, valinin idari birim amirleri arasından seçeceği 5 üye) görev yapacaktır. Encümen üyelerinin tamamının il genel meclisi tarafından seçildiği eski uygulamaya göre bu geri atılmış bir adım olarak görülmek gerekir.

Belediye Kanunu:

03.07.2005 tarihinde kabul edilen yeni Belediye Kanununun, belediye kuruluşunu düzenleyen 4. Maddesi, belediyelerin büyük bir çoğunluğunun çok küçük ölçekli olduğu ülkemizde ölçek sorununa bir çözüm getirmeyi amaçlamış, yerleşimler arası 5000 metre uzaklık ve nüfus için 5000’den fazla olmak gibi ölçütler getirmiştir. Ancak kanunun gerekçesine bakıldığında nüfusun 5000’den fazla olması kararına nasıl ulaşıldığı ya da nüfusun neden 5000’den fazla olması gerektiği konusunda doyurucu yanıt bulmak olanaklı değildir. Kanunun gerekçesinde, “*Belediye kurulmasında uygulanan nüfus şartı 2.000’den 5.000’e çıkarılmak suretiyle belediyelerde belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmaktadır. Belediyenin kuruluşunda öngörülen nüfus ölçeğinin büyütülmesi hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlayacak böylece kaynak israfı da önlenecektir*” ifadesi yer almaktadır. Burada önemli olan 5000 nüfus ölçeğinin belediye için optimum nüfus ölçeği olup olmadığıdır. 5000 rakamına nasıl ulaşılmıştır? En küçük nüfus ölçeği neden 4000 ya da 8000 ya da farklı bir rakam değildir de 5000’dir? En küçük belediye için 5000 nüfusun anlamı nedir? Bu sorulara yanıt bulmak olanaklı değildir. Gerekçenin incelenmesi, en küçük belediye için nüfus ölçütünün ne olması gerektiğine ilişkin herhangi bir araştırma yapılmadığını, ölçeğe ilişkin kararın masa başında verildiğini göstermektedir. En küçük optimum ölçeğin ne olması gerektiği masa başında verilecek bir karar değildir, yapılacak bir bilimsel araştırma ile saptanacak verilere dayanmalıdır. Belirtilmesi gereken bir başka önemli nokta ise aynı maddede yeni belediye kurulması halinde halkoyuna başvurulması konusunda farklı iki uygulama olmasıdır. Maddenin 4. bendinde “bir veya birden fazla köy bir araya gelip yeni belediye kurma girişiminde bulduklarında, köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oyuna başvurulacağı ve Danıştayın görüşü alınarak” müşterek kararname ile belediye kurulacağı öngörülmektedir. Ancak aynı maddenin son bendinde “Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri

Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile belediye kurulabilir” ifadesi yer almaktadır. Bir başka deyişle, yeni iskana açılmış yerlerde halk oyuna başvurulması ve Danıştay görüşünün alınmasına yer verilmemiştir. Böyle bir yaklaşım, kamu yönetiminin çok önemli bir ilkesi olan, bir örnek uygulamalar ilkesine ters düşmektedir, bu da reform plancılarının kamu yönetimi alanında yeterli uzmanlık bilgisine sahip olmadıklarının ve kamu yönetiminin özelliklerine duyarlı olmadıklarının bir göstergesidir.

Belediye Kanununun 14. Maddesi belediyelerin görev ve sorumluluklarını yeniden düzenlemektedir. 1580 sayılı bir önceki Belediye Kanununda, 76 madde halinde sıralanan ve belediyelerin yıllık gelirine göre zorunlu ve ihtiyarı görevler olarak sınıflandırılan, belediye görevlerinin yeniden düzenlenmesini olumlu bir adım olarak nitelendirmek gerekir. Yeni yasa 14. Maddesinin 1. ve 2. bendlerinde belediye görevlerini tanımlarken “mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” ifadesini kullanarak belediye görevlerini sıralamaktadır. Ancak aynı maddenin 3. bendinde “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” ifadesi yer almaktadır. “Mahalli müşterek ihtiyacın” ne olduğu tanımlanmadığı için maddenin bu bendi her türlü yoruma açıktır. Bundan böyle belediyeler, kendi görevleri arasında belirtilmeyen ve kanunlarla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen her türlü işi “mahalli müşterek nitelikli” olarak yorumladıkları sürece görev alanlarına dahil edebileceklerdir. Madde içeriğinde “kamu hizmeti” kavramına yer verilmediği için, kamu hizmeti niteliği taşımayan bazı hizmetlere de belediye görevleri arasında yer verilmesi olanaklı olacaktır. Yeni yasa, 1580 sayılı eski yasanın günümüz koşullarına uyarlanması doğrultusunda olumlu bir adım atarken, beraberinde yeni olumsuzluklar da getirmektedir.

Belediye Kanununun 23. Maddesinin, “*Belediye Başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir*” hükmü, belediye başkanına meclis kararlarını denetleme fırsatı vermektedir. Aynı maddenin 4. bendi “*Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez*” diyerek mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamların meclis kararlarını denetlemelerini de olanak sağlamaktadır. Meclis kararları üzerinde bu tür denetim mekanizmalarının oluşturulmuş olması, eski uygulamaya göre geri atılmış bir adımdır ve kanunun 3. Maddesinde dile getirilen belediye özerkliğine gölge düşürmektedir.

Kanununun 25. Maddesi oluşturulan ve belediye meclisine, belediyenin gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerini denetleme fırsatını veren, **Denetim Komisyonu**'na ilişkin düzenleme yeni ve olumlu bir adımdır.

Belediye Kanununun 33. Maddesi belediye encümeninin kompozisyonunu değiştirmekte ve eski uygulamanın tersine, encümen üyelerinin çoğunluğunun seçilmiş üyeler olmasını öngörmektedir. Böyle bir yapıda, encümen, belediye meclisinde çoğunluğa sahip siyasi partinin denetimi altında çalışacak bu da partizanca uygulamaları teşvik edecektir. Eski uygulamada, belediye encümeninde hizmet birimlerinin başında olan yöneticiler çoğunlukta olduğu için partizanca uygulamalar bir ölçüde engellenebiliyor, kamu yararı daha iyi korunabiliyordu.

Belediye Kanunu halkın yönetime katılımını özendirecek düzenlemeler getirmemektedir. Yeni yasada katılım kavramı, sadece "Hemşehri hukuku" başlığı altında 13. Maddede "Hemşehrilerin, **belediye karar ve hizmetlerine katılma**, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır" ifadesi içinde telaffuz edilmekte, ancak halkın katılımını özendirecek herhangi bir düzenleme getirilmemektedir. Kanunun 76. Maddesinde öngörülen ve "**...kent yaşamında: kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışacağı**" ifade olunan Kent Konseyi bize göre katılım için yeterli değildir. Kent Konseyi Yönetmeliğine göre Konsey, mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesinin milletvekilleri, belediye başkanı veya temsilcisi, sayısı 10'u geçmemek üzere kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, belediye meclisi ve il genel meclisi üyelerinin %30 unu geçmemek üzere bu meclislerin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri, muhtarların kendi aralarından seçecekleri en fazla 10 temsilci, beldede teşkilatını kurmuş siyasi partilerin temsilcileri, varsa her üniversiteden bir temsilci, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcilerinden oluşmaktadır. Kent Konseyinin oluşumuna bakıldığında "so-kaktaki adamı", bir başka deyişle, beldede yaşayan sıradan vatandaş görmek olanaklı değildir. Kent Konseyinin bu kompozisyonu ile halkın belediye yönetimine katılmasını sağlamakta yetersiz kalacağı açıkça görülmektedir. Belediye hizmetlerine ilişkin görüşlerini, beklentilerini, istek ve şikâyetlerini iletmek isteyen belde yaşayanlarının bu isteklerini önce üyesi oldukları sivil toplum

örgütlerine taşınmaları, orada bir kamuoyu oluşturmaları ve örgüt yönetimini harekete geçirmeleri gerekecektir. Sivil toplum örgütlenmesinin oldukça sınırlı olduğu ve katılım bilincinin yeterince gelişmediği toplumumuzda, bunun olanaklı olmadığı anlayışındayız. Reform plancılarının, reform paketini hazırlayanların katılım olgusunu ve toplumumuzun özelliklerini yeterince incelemedikleri, özümseyemedikleri anlaşılmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu:

10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyesinin yapı ve işleyişini ana hatları ile muhafaza ederken bazı yenilikler de getirmiştir. Yeni yasanın 3. ve 4. maddeleri, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi ve 750.000'den fazla nüfus ölçütlerini getirip, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak kanunla kurulur diyerek, büyükşehir tanımını ve kuruluşunu yeni esaslara bağlamıştır.

Yasanın 14. Maddesinde öngörülen, belediye meclisi kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği hükmü belediye özerkliği ile çelişen bir düzenlemedir.

Kanun 16. Maddesinde, belediye encümeninin belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği 5 üye ve biri genel sekreter, biri mali hizmetler amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşur hükmünü getirerek büyükşehir belediye encümeninin kompozisyonunu değiştirmiştir. Yeni düzenleme, büyükşehir belediye encümeninin tamamının atanmış üyelere olduğu eski uygulamadan farklıdır. Yeni oluşumda seçimle gelmiş üyeler (belediye başkanı ve meclisin seçtiği üyeler) çoğunluktadır. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararların uygulanmasında belediye başkanına yardımcı olan, uygulamaya ilişkin kararlar alıp uygulayan, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildiren bir organdır. Bir başka deyişle, teknik konularla ilgili kararlar alan, uygulayan, teknik konuları değerlendirip görüş bildiren bir birimdir. Bu nedenle belediye encümeni üyelerinin konularında uzman ve deneyimli kişiler olması bir gerekliliktir. Bir başka deyişle, yapılan iş gereği encümen profesyonel, mesleklerinde uzman ve deneyimli kişilerden oluşmalıdır. Bu kurulda yer alan üyelerin çoğunluğunun halkın doğrudan seçtiği meclis üyelerinin olması encümenin çalışmasını olumsuz etkileyecektir.

Yasa 22. Maddesinde, Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterinin, belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanacağını öngörmektedir. Eski yasada da var olan bu hüküm belediye özerkliği ile çelişmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun en ilginç maddesi, “Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarı çapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur” hükmünü getiren GEÇİCİ MADDE 2’dir. Öncelikle üzerinde durulması gereken konu, büyükşehir belediyesi sınırlarının İstanbul ve Kocaeli illerinde il mülki sınırına kadar genişletilmesidir. Bu durumda İstanbul ve Kocaeli illerinde il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine, aynı coğrafik mekânda (birbirleri ile örtüşen sınırlar içinde) benzer kamu hizmetlerini götürmek sorumluluğu verilmiştir. Bunun çok ciddi sorunlar yaratacağı kanısındayız.

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi sınırları (bu durumda bütün ili kapsayan) içinde “çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, nazım imar yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak” durumundadırlar. Öte yandan, İl Özel İdaresi Kanunu Madde 6’ya göre “İl çevre düzeni planı, valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi tarafından yapılacaktır”. Yasa İl çevre düzeni planı yapılmasında temel sorumluluğu il özel idarelerine vermiş ancak büyükşehir belediyesi ve il merkezi belediyeleri ile birlikte yapılmasını öngörmüştür. İl özel idareleri kuruluş amaçları doğrultusunda daha çok kırsal kesime hizmet götürürken, büyükşehir belediyeleri kentleşmenin yoğun olduğu metropolitan alanlarda kentsel hizmetleri sunan bir kuruluşlardır. Dolayısıyla, il çevre düzeni planı yapılırken, benzer kamu hizmetlerini biri kırsal diğeri kentsel mekânlarda sunan bu iki kuruluş, çevre düzeni planlarını kendi amaçları doğrultusunda yapmak isteyecekler ve aralarında sorunlar yaşayacaklardır.

Maddenin devamında İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri dışında kalan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, “valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla” belediye nüfusuna göre yarıçapı 20, 30 ya da 50 km olan dairenin sınırları olduğu öngörülmektedir.

Belediye sınırlarını belirlerken neden böyle geometrik bir yaklaşım izlendiğini anlamak olanaklı değildir. Belediye sınırları, yerleşim merkezlerinde iskana açılmış yerlerin sınırı olmak gerekir ve doğrudan doğruya bölgenin topografyası ile ilgili bir kavramdır. Valilik binasını merkez alıp, yarı çapı 20-50 km olan bir daire çizerek bu dairenin sınırlarının belediye sınırı olduğunu ileri sürmek temel olarak iki varsayım içermektedir. Birinci varsayım, büyükşehir belediyesi statüsünde olan bütün kentlerde, valilik binasının kent merkezinde konuşlandırıldığı ve iskâna açık yerleşim yerlerine eşit uzaklıkta olduğudur. Böyle bir varsayım ne kadar gerçekçidir? Büyükşehir belediyeleri, yoğun göç olarak zaman içinde büyüyen gelişmiş merkez ilçelerdir. Merkez ilçenin küçük ölçekli olduğu zaman diliminde valilik binası merkezi bir konumda olabilir. Ancak merkez ilçenin yoğun göç olarak zaman içinde gelişip büyüyerek Büyükşehir belediyesine (bir metropol haline) dönüşmesi süreci içinde valilik binasının merkezi konumunu muhafaza ettiğini varsaymak çeşitli nedenlerle gerçekçi değildir. Merkez ilçelerin (ya da kentlerin) gelişip büyümeleri resmi binaların konumuna göre değil, yerleşim merkezinin topografyasına, ekonomik etkinliklerin niteliğine, demografik özelliklere vb. bağlı olarak gerçekleşir. Başlangıçta merkezi konumda olan valilik binası gelişme süreci içinde bu özelliğini yitirebilir. Bir başka olgu ise, nüfusun artması, kamu hizmetlerinin niteliğinin ve çeşitliliğinin artması, yeni kamu örgütlerinin kurulması sonucu, valilik binası artan hizmet talebini karşılamakta yetersiz kalabilir, daha uygun ve büyük bir binaya taşınma gereksinimi doğabilir. Kent merkezindeki bina ve/veya arsaların değerinin çok yüksek olması, kamu kaynaklarının daha ussal kullanılması gibi gerekçelerle valilik binası kent içinde ancak merkezi konumda olmayan bir mekâna taşınabilir. Bütün bunlar göz önüne alındığında, büyükşehir belediyesi olan illerde, valilik binasının kent içinde merkezi bir konumda olmayabileceği, bu nedenle de valilik binası merkez alınarak çizilen belediye sınırlarının belediyenin gerçek sınırlarını göstermeyeceği ileri sürülebilir. Kaldı ki valilik bir yerel yönetim birimi ve belediye hizmetleri sunan bir birim olmadığına göre, valilik binasının neden merkez olarak alındığını anlamak olanaklı değildir.

Böyle bir yöntem ile belediye sınırlarını belirlemek tercih edildiyse, bunun valilik binası değil belediye binası olması gerekirdi ve bunu haklı gösterecek gerekçeler kolayca bulunabilirdi. Belediye kent yaşayanlarının günlük ihtiyaçlarına yönelik olarak kamu hizmeti sunan bir birim olduğuna göre, belediye hizmet binasının kent yaşayanlarının kolayca ulaşabileceği, her vatandaşa eşit uzaklıkta olan bir mekânda konuşlandırılması gerektiği savı ileri sürülebilirdi. Belediye sınırlarının belirlenmesi için merkezi nokta olarak, belediye hizmet binası yerine valiliğin seçilmesi reform paketini hazırlayanların merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetimleri birbirinden ayırmak girişiminde bula-

madıklarını, ya da daha vahim olanı, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki farkın ayırında olmadıklarını göstermektedir.

Bu bağlamda üzerinde durulması gereken önemli bir başka nokta ise, “mücavir alan” alan kavramıdır. Belediye yönetimleri belediye hizmetlerini halka sunarlarken, belediye sınırlarının bitişiğinde yer alan yerleşim yerlerini de göz önünde bulundurur, mücavir alanlara da hizmet götürürler. Nitekim, 5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 14. Maddesi “Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir” hükmünü içermektedir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il sınırları olarak belirlendiğine göre, bu belediyelerin mücavir alanları komşu illerin sınırları içinde kalmaktadır. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin mücavir alanlarında ihtiyaç duyulan belediye hizmetlerini götürmek istemeleri durumunda içinden çıkılmaz yetki çatışmalarının ortaya çıkması kaçınılmazdır.

C) Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesi (5678 No'lu Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul tarihi 31/5/2007)

11. Cumhurbaşkanı'nın seçim süreci başladığında, TBMM'de çoğunluğa sahip olan iktidar partisinin diğer partilerle bir uzlaşma arayışı içine girmeksizin, parlamento çoğunluğuna güvenerek kendi adayını belirlemiştir. İktidar partisinin tek başına hareket etmesi, Cumhurbaşkanı adayının diğer partilere danışmadan belirlenmesi, muhalefet partilerinin tepkisine neden olmuştur. Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk tur oylaması yapıldığında ana muhalefet partisi toplantı yeter sayısı olmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuş ve Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı 1. tur seçimlerini toplantı yeter sayısı olmadığı gerekçesiyle yürürlüğünü durdurup iptal etmiştir. TBMM'de çoğunluğa sahip olmasına karşın kendi adayını Cumhurbaşkanı seçtirmeyi başaramayan iktidar partisi, bunu adeta gurur meselesi yapmış, mecliste seçtirmeyemediği adayını Cumhurbaşkanı seçtirebilmek için, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini öngören bir Anayasa değişikliği tasarısı hazırlayıp TBMM'ye sunmuştur. 5678 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 31/05/2007 tarihinde kabul edilmiş ve 16/06/2007 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Parlamento bir sistemde, sistemin temel niteliklerini göz önüne almadan, anayasal sistemi bütünüyle ele alıp bu doğrultuda gereken değişiklikleri yapmadan, Cumhurbaşkanı'na doğrudan halka seçtirmek sistemin özünü bağdaştırmamaktadır ve uygulamaya konulduğunda çok ciddi sorunlar yaratacaktır.

T. C. Anayasası'na göre Cumhurbaşkanlığı makamı tarafsız ve partiler üstü bir konumdadır ve Anayasa bunu korumak için çeşitli düzenlemeler getirmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresinin TBMM'nin görev süresinden daha uzun olması, aynı kişinin iki kez Cumhurbaşkanı seçilememesi, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve TBMM üyeliğinin sona ermesi bunlar arasında sayılabilir. Anayasa Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini belirttiği 104. Maddesinde "*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir*" ifadesini kullanmakta ve daha sonra görevlerini ve kullanacağı yetkileri sıralamaktadır. Bu ifadeye bakıldığında Cumhurbaşkanının temel görevinin Cumhuriyeti ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek, ve Anayasanın uygulanmasını gözetmek olduğu ileri sürülebilir. Nitekim Prof. Mümtaz Soysal Anayasanın genel mekanizmasında "Cumhurbaşkanına bir çeşit 'Anayasa koruyuculuğu' veren yetkiler" olduğunu ifade etmektedir (Soysal,1986).

Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, partiler üstü konumu ve "Anayasa koruyuculuğu", özellikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçek anlamıyla uygulamada olmadığı Türkiye Cumhuriyeti'nde hayati önem taşımaktadır. Kuvvetler ayrımı kavramına 1982 Anayasası "Başlangıç" bölümünde yer vermiş ve "**Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu**"nu ifade etmiştir. Anayasa kuvvetler ayrımı kavramına yer vermiş olmasına rağmen Türkiye Cumhuriyeti Devletinde gerçek anlamda bir kuvvetler ayrımı olduğunu söylemek olanaklı değildir. Çünkü Anayasa yürütme gücünü (yetki ve görevini) Başbakan ve Bakanlar Kuruluna, yasama yetki ve görevini Büyük Millet Meclisine, yargı yetkisini ise bağımsız mahkemelere vermekle beraber yasama ile yürütmeyi birbirinden ayıracak önlemler getirmemiştir. Başbakan genellikle TBMM'de çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin lideri ve bakanlarda aynı partinin üyeleridir. Dolayısıyla yasama ve yürütme aynı siyasi parti tarafından denetlenmektedir. Bu çerçevede bütünleştirilmiş (aynı siyasi parti tarafından denetlenen) bir yasama-yürütme birlikteliği olduğundan kuvvetler ayrımından söz etmek olanaklı değildir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve partiler üstü konumu çok önemlidir. İktidar partisinin partizanca uygulamalarını denetleyecek, aynı siyasi parti tarafından kontrol edilen yasama organı ve yürütmenin siyasal kanadının iktidar gücünü dengeleyecek tek makam, tarafsız ve partiler üstü konumda olan Cumhurbaşkanıdır. Bu nedenle Anayasamız Cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler üstü bir konumda olmasını öngörmektedir. Anayasanın cumhurbaşkan-

larının tarafsızlığını ve partiler üstü konumunu korumak için getirdiği düzenlemelerin uygulamada ne denli yeterli olduğu sorgulanırken (Yıllarca bir siyasi partinin liderliğini yapmış bir siyasi cumhurbaşkanı seçildiğinde partisinden istifa etmekle siyasi kişiliğini tamamen terkedip, siyasi bağlantılarını ve yönelişlerini bir yana bırakıp partiler üstü bir konuma gelebilir mi? Böylesine radikal bir değişim ne kadar olanaklıdır?), Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yeni ve çok ciddi sorunlar yaratacaktır. 10. Cumhurbaşkanının da, cumhurbaşkanını halkın seçmesini sağlayacak Anayasa değişiklik paketini veto ederken, veto gerekçesinde belirttiği gibi “iktidar gücünü dengelemek için Cumhurbaşkanına verilmiş geniş yetkilerin seçilmiş bir Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması çok farklı ve rejim yönünden sakıncalı sonuçlar doğuracaktır”.

Anayasanın değiştirilen 101. Maddesine göre “*Cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı ile birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir*”. Bir başka deyişle, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olabilmek ve seçilebilmek için bir siyasi partiden milletvekili seçilmiş olmak ya da bir siyasi partiye yakın olup desteğini almak bir gerekliliktir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde siyasi partiler kendi adaylarını destekleyecek ve propaganda etkinlikleri içinde olacaklardır. Bu koşullarda tarafsız bir Cumhurbaşkanı seçmek olanaklı değildir. “Cumhurbaşkanı seçilene, varsa partisi ile ilişkisinin kesilmesi”, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını garanti etmek için yeterli değildir. Halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı, bu koşullarda bir siyasi kimlik altında Cumhurbaşkanı seçilecek ve görev yapacaktır. Anayasa paketini veto eden 10. Cumhurbaşkanının veto gerekçesinde yer alan aşağıdaki ifadeleri, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin yaratacağı sorunları ve sakıncalarını açıkça göstermektedir:

“Cumhurbaşkanı adayının seçimi yapacak halkın önüne siyasal görüntü içinde çıkma olgusu Cumhurbaşkanı'nın yansızlığına gölge düşürecektir. Ayrıca Cumhurbaşkanı adayını partilerin önermesi de, Cumhurbaşkanının yansızlığı ile bağdaşmamaktadır. Çünkü halk genellikle kişiye değil, genel seçimlerde olduğu gibi siyasal partiye oy verecek, Cumhurbaşkanı da seçimini sağlayan partiye olan gönül borcu nedeniyle yansız ve bağımsız davranamayacaktır. Demokrasilerde halktan yetki almanın yolu, halkın karşısına siyasal programla çıkmayı gerektirmektedir. Propaganda yapmadan seçilmek, siyasal parti örgütünden yararlanmadan propaganda yapmak işin doğasına aykırıdır. Böyle bir yöntemle halkın önüne çıkacak adayın siyasal konulardan uzak durması

olanaksızdır. Bu nedenledir ki, parlamenter sistem, devlet başkanının yansızlığını sağlayabilmek için halkoyu ile seçimi öngörmemiştir. Seçim kampanyaları doğası gereği Ulus'un iki ya da daha çok kampa ayrıldığı bir ortamda seçilecek Cumhurbaşkanı'nın Ulus'un birliğini temsil etmesi de olanaksız denilebilecek kadar güç görünmektedir."

Sistem değişikliği yapılmadan ya da Anayasal sistemi bütünüyle gözden geçirip gerekli düzenlemeleri yapmadan, yalnızca Cumhurbaşkanı halka seçtirmenin sakıncaları veto gerekçesinde şu ifadelerle vurgulanmaktadır:

"Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın yine seçimle işbaşına gelen yasama organı ve yürütme organının siyasal kanadı ile aynı siyasal düşünce ve görüşte olması dengelenemez bir iktidar gücü yaratılmasına; tersi durum ise, çekişmelere ve Devlet otoritesinin zayıflayıp bölünmesine neden olabilecektir. Devlet'in ve yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında tam çatışma ya da tam bütünleşme değil, "mesafeli bir uyum" bulunması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı'nın halkoyu ile seçilmesi, tam çatışma ya da tam bütünleşme sonucunu doğurabilecektir. Bunun, Devlet düzenine zarar vereceği açıktır. Sorumsuzluk durumu, geniş yetkilere sahip olması, tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışı bırakılması yanında halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanı'nın anayasal sistem üstü bir konuma gelmesine neden olabilecektir. Başka bir anlatımla, halk tarafından seçilmesi sonucu siyasal prestij kazanacak Cumhurbaşkanı'nın, hukuksal yönden kullandığı yetkileri siyasal alana kaydırması kaçınılmaz olacaktır. Böylece, yürütme organı içinde, Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasında yönetim krizi çıkabilecektir. Bu krizi önleme ya da giderme düzeneğinden yoksun bir sistem rejime zarar verecektir."

Anayasanın 101. Maddesinde yapılan değişiklik ile bir kişinin ikinci kez cumhurbaşkanı seçilmesine olanak tanınması cumhurbaşkanının tarafsızlığını olumsuz etkileyecektir. İkinci kez seçilme isteği ve seçilememe kaygısı, Cumhurbaşkanı'nın seçim için destek aramaya yönlendirecek ve tarafsızlığını yitirmesine neden olacaktır. Aynı endişe veto gerekçesinde aşağıdaki sözlerle ifade edilmektedir:

"İkinci kez seçilme olasılığı, Cumhurbaşkanı'ni, kimi siyasal partileri hoşnut etme, bir siyasal partiyle, özellikle iktidarla özdeşleştirme yoluna itebilecektir. Bu durum, Cumhurbaşkanı'nın yansızlığını zedeleyecek, birleştirici, istikrar ve denge sağlayıcı işlevini anlamsız kılacaktır. Öte yandan, Cumhurbaşkanı'nın hiç bir baskı ya da etki altında kalmadan özellikle Anayasa'nın

uygulanmasını sağlama görevini eksiksiz yerine getirebilmesi için ikinci kez seçilme kaygısı taşımaması gerekmektedir. İkinci kez seçilebilme kaygısı, görev ve yetkiler yerine getirilip kullanılırken ödün verilmesi ve baskılara boyun eğilmesi sonucunu doğurabilecektir. Bu nedenle, bir kişiye ikinci kez Cumhurbaşkanı seçilebilme hakkının verilmesinin uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.”

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında, özellikle bir hukukçu ve Anayasa Mahkemesi Başkanlığı yapmış olan, 10. Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer'in Anayasa değişikliğini veto gerekçesinde yaptığı değerlendirmeler göz önüne alındığında, Anayasa değişikliği yapılarak Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi kararının ussal bir karar olmadığı rahatlıkla ileri sürülebilir. Siyasi iktidar, parlamenter bir rejimde reform sayılabilecek bu kararı verirken, Anayasa'nın öngördüğü sistemi ve özelliklerini yeterince incelememiş, inceleme gereği duymamış, 10. Cumhurbaşkanı'nın veto gerekçelerini dikkate almamış, Anayasa değişiklik paketi Meclis komisyonlarında görüşülürken muhalefetin değerlendirmelerini ve uyarılarını göz ardı etmiş ve siyasi çıkarlarına uygun gördüğü için böyle bir karar vermiştir. Burada önemle vurgulanması gereken bir olgu ise, siyasi iktidarın, kendi siyasi çıkarlarına uygun görerek verdiği bu kararın, kendi siyasi iktidarı süresi içinde de sorunlar yaratacağını idrak edememesi, bunun farkında olmamasıdır.

III) Genel Değerlendirme

A) Reform kararını veren siyasiler ve reform tasarımcıları, reformun genel doğrultusu, içeriği ve hedeflediği yeni yapının niteliklerinin ne olması gerektiği konusunda kararsız bir tutum sergilemişlerdir, nasıl bir yapı istediklerinden emin değildirlir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı TBMM gündemine girmeden önce 4 defa değiştirilmiş ve farklı çözümler önerilmiştir. Örneğin 1. Tasarı Madde 71, 2. Tasarı Madde 55 ile trafik hizmetlerini İçişleri Bakanının onayı ile belediyelere devri öngörülmüşken 3. ve 4. tasarılar bundan vazgeçilmiştir. Aynı şekilde ilk üç tasarıda Milli Eğitim Bakanlığının sunduğu eğitim hizmetleri yerel yönetimlere devredilirken 4. tasarıda karar değiştirilmiştir. 1. ve 2. tasarıda bakanlık örgütünde Teftiş Kurullarına yer verilirken 3. ve 4. tasarıda buna gerek görülmemiştir. İlk üç tasarıda yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin olarak merkezi yönetime adeta sınırları belirlenmemiş geniş yetkiler verilirken 4. tasarıda merkezi yönetimin kendisine kanunlarla verilmiş olan vesayet yetkisini kullanacağı belirtilmiştir.

Yerel yönetimler reformu için önce Nisan 2003’de “Yerel Yönetim Reform Taslağı” başlığını taşıyan 1. metin, daha sonra Ocak 2004 “Mahalli İdareler Kanun Tasarıları” başlığı altında 2. metin kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Reform tasarımcıları bu iki metinde birbirinden farklı öneriler getirmişlerdir. Yerel yönetim reform tasarılarının odak noktasında İl Özel İdarelerinin yeniden düzenlenmesi çabası vardır. Birinci metinde İl Özel İdareleri yeniden tanımlanmakta ve il özel idarelerinin il sınırları içinde (belediye ve büyükşehir belediyeleri sınırları dışında) hizmet götürecekleri belirtilmekte ve il özel idaresinin organları olarak İl Meclisi ve İl Encümeni sayılmaktadır. Tasarının gerekçesinde il özel idaresinde yürütmenin başı olarak seçilmiş ya da atanmış bir başkan öngörülmediği belirtilmektedir. İkinci metinde ise İl Özel İdaresinin il sınırları içinde hizmet götüreceği belirtilirken yürütmenin başı olarak atanmış bir başkan (Vali) öngörülmektedir. Bu iki metinde yer alan öneriler birbirinden çok farklıdır. Birinci metin, il özel idaresinin yürütme organı olarak valiye yer vermemekle, il özel idaresini merkezi yönetimin denetimi dışına çıkartmakta ve özerk bir yerel yönetim birimi yaratmakta, ikinci metin ise bunun tam tersine valiyi il özel idaresinin başında tutarak merkezi yönetimin denetiminde ve ona bağımlı bir yerel yönetim biriminden yana tavır sergilemektedir.

Yukarıda verilen örnekler reform kararını veren siyasilerin ve reform tasarımcılarının bu reform hareketi ile getirilecek olan yapının niteliklerinin ne olması gerektiği konusunda kararlı olmadıklarını göstermektedir. Reform paketini hazırlayan uzmanlar (tasarımcılar) kuşkusuz siyasi iktidarın tercihleri doğrultusunda öneriler geliştirirler. O halde denilebilir ki bu kararsızlığın altında yatan nedenlerden bir tanesi siyasilerin sık sık fikir değiştirmeleridir. Bir başka olasılık ise reform tasarımcılarının yeterli uzmanlık bilgisine sahip olmamaları ve reform tasarısına yöneltilen her eleştiride yeni bir öneri geliştirmeleridir. Reform tasarılarının içeriği analiz edildiğinde bunda her ikisinin de rol oynadığı ileri sürülebilir. Siyasi iktidar kamu yönetiminde reform yapmaya karar verdiğinde, büyük bir olasılıkla, bu reformun nasıl olması gerektiği konusundaki tercihlerini oluşturduğu bir uzmanlar grubuna iletmiş ve gerekli çalışmaları yapmalarını istemiştir. Uzmanlar grubu uzmanlık bilgilerinin yeterliliği ölçüsünde bir çalışma yapmış ve siyasilerin görüşüne sunmuştur (“Yerel Yönetim Reform Taslağı”nın Takdim kısmında hazırlanan bu ilk taslağın “Ankara Kızılcıhamam’da 19-21 Ocak 2003” tarihlerinde düzenlenen bakanların, milletvekillerinin ve 96 belediye başkanının katılımıyla düzenlenen bir toplantıda tartışılıp nihai karar verildiği özellikle belirtilmektedir.). Bir başka deyişle, reform tasarılarının hem siyasiler hem de reform tasarımcıları tarafından belirli aşamalardan geçirildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda reform taslaklarının de-

vamlı değişmesinin altında yatan nedenler nedir sorusunun yanıtlanması gerekmektedir.

Bize göre ne siyasi iktidar ne de reform tasarımcıları Türk kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini gereği gibi incelememişler, sistemin neden iyi çalışmadığı konusunda doğru teşhisler yapamamışlardır. Bundan daha da önemli olanı gerek siyasilerin gerekse tasarım işini yapan uzmanların reforma ilişkin bir vizyon oluşturmamış olmalarıdır. Örneğin, yerel yönetim reformu tasarımlanırken yerel yönetimlerin özerk olması ya da merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi altında tutulması gibi iki seçenekten bir tanesini seçer ona göre bir düzenleme yaparsınız. Bu sizin vizyonunuzdur, eğer özerk bir yerel yönetimden yana tercihinizi yaparsanız bunu kolay kolay değiştirmez, bu tercihinizi her türlü eleştiriye karşı savunursunuz. Bir örnek vermek gerekirse, Nisan 2003’de kamuoyunun bilgisine sunulan “Yerel Yönetim Reform Taslağı”nda özerk bir il özel idaresi öngörülürken, Ocak 2004’de kamuoyunun bilgisine sunulan taslakta ağır bir vesayet denetimi altında olan il özel idaresi savunulmaktadır. Bu örnek reformcuların bir vizyonu olmadığını açıkça sergilemektedir.

B) Reform tasarımcılarının, kamu yönetimi alanında yeterli uzmanlık bilgisine sahip olmayan kamu görevlileri olduğu anlaşılmaktadır.

Reform tasarısını hazırlayan grubun konunun uzmanı kişilerden oluştuğunu ve gerek genel olarak kamu yönetimi disiplini gerekse özel olarak Türk kamu yönetimi konusunda yeterli uzmanlık bilgisine sahip olduğunu ileri sürmek olanaklı görülmemektedir. Reform tasarısını hazırlayan, sözde uzmanlar grubu kamu yönetiminin bazı temel kavramlarının gerçek anlamını bilmemekte, yanlış kullanmaktadırlar. Bunun en çarpıcı örneği söz konusu uzmanların bürokrasi kavramını nasıl kullandıklarıdır.

Bürokrasi sözcüğü, kamu yönetimi disiplininin temel kavramlarından bir tanesidir ve “büyük ölçekli örgüt” anlamında kullanılması gerekir. Ancak Başbakanlık tarafından kamuoyuna açıklanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” projesinin “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlığını taşıyan 1. kitabının 157. sayfasında “**Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi**” başlığı altında yer alan şu ibare “*Bürokrasinin azaltılması vatan-
daşlarımızın, yerli ve yabancı yatırımcıların ve iş adamlarımızın genel arzusu-
dur*”, “*Bürokrasinin azaltılması her şeyden önce kamunun yaptığı düzenleme-
lerin azaltılması ve basitleştirilmesi anlamına gelmektedir. Gereksiz bilgi ve
belge istenmemesi, beyana güven gibi unsurlar ile desteklendiğinde kısa ve*

sade bir mevzuat insanımızın özlemlerine cevap oluşturacaktır” incelendiğinde, bürokrasi sözcüğünün “kırtasiyecilik” anlamında kullanıldığı anlaşılmaktadır. Türk kamu yönetimini yeniden düzenlemek gibi çok önemli bir görev verilmiş, bu ağır sorumluluğu üstlenmiş olan uzmanların bürokrasi kavramını doğru kullanamaması ibret vericidir ve kamu yönetimi alanındaki uzmanlık bilgilerinin düzeyini açıkça göstermektedir.

Reform tasarımcıları, merkezi yönetim görevlilerinin görev ve sorumlulukları ile yerel yönetim görevlilerinin görev ve sorumlulukları arasındaki ilişkinin niteliğinin ne olduğunun farkında değildirler. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 32. Maddesi “Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir” hükmünü içermektedir. İlçelerde ilçe özel idare teşkilatı bulunmamaktadır. İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 53 “İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir” hükmünü getirerek bazı ilçelerde ilçe özel idare teşkilatı kurulabileceğini bir olasılık olarak öngörmekte, ancak böyle bir örgütlenmenin hangi koşullarda yapılabileceğine ilişkin her hangi bir ölçüt getirmemektedir. İl Özel İdaresi Kanunu 04.05.2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir ve ilçelerde il özel idare teşkilatı bulunmamaktadır. Ancak, yasanın 32. maddesine göre, valiler il özel idarelerine ilişkin görev yetkilerinin bir kısmını kaymakamlara devredebileceklerdir. Bu durumda, il özel idaresinin başı olan vali, merkezi yönetimin ilçedeki taşra birimlerinin başındaki yöneticiye yani kaymakama görev ve yetki vermiş olacaktır. Reform tasarımcılarının valinin ikili statüsünün farkında olmadıkları anlaşılmaktadır. Vali bir taraftan merkezi yönetimin ildeki en üst düzey görevlisi, öte taraftan il özel idaresinin, yani bir yerel yönetim biriminin, başıdır. Vali merkezi yönetimin bir görevlisi olarak, hiyerarşik olarak kendisine bağlı ve bir merkezi yönetim görevlisi olan kaymakama, merkezi yönetime ilişkin görev ve yetkilerini devredebilir, bu olağan bir süreçtir. Ancak, valinin bir yerel yönetim biriminin başı olarak, merkezi yönetimin bir görevlisi olan kaymakama görev ve yetki devretmesi olanaklı değildir. İl özel idaresinin bir alt birimi ve kaymakama bağlı olarak ilçe özel idare teşkilatı kurulmuş olması durumunda, valinin kaymakama görev ve yetki devri olanaklıdır. Çünkü bu durumda, bir yerel yönetim biriminin başı, kendisine bağlı bir başka yerel yönetim birimine görev ve yetki devretmiş olacaktır. Bu değerlendirmeler ışığında, İl Özel İdaresi Kanununun 32. Maddesi içeriğinin “Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçe özel idare teşkilatı olan ilçelerde kaymakamlara devredebilir” şeklinde değiştirilmesi gerekir.

Yukarıdaki değerlendirmeler ve daha önceki sayfalarda irdelendiği için bu bölümde yeniden üzerinde durulmayan (merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası görev bölüşümü ve ilişkileri düzenleyen kuralların yetersizliği, yeni getirilmek istenen yerel yönetim ağırlıklı yönetim yapısının Anayasada öngörülen yapı ile uyumlu olmadığı, büyükşehir belediyeleri sınırlarının belirlenmesine ilişkin olarak getirilen düzenlemenin yetersizliği, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin düzenlemenin yetersizliği gibi) diğer düzenlemeler, reform tasarımcılarının Türk hukuk sistemini, kamu yönetimi yapısını ve işlevlerini yeterince incelemediğini göstermektedir. Bundan daha da vahim olan konu ise, kamu yönetiminde reform çalışması yapmak üzere görevlendirilen reform tasarımcılarının bu önemli görevi gereği gibi yapacak bilgi birikimine, uzmanlık bilgisine ve becerisine, sahip olmadıklarıdır.

C) Reform yasalarında yer alan bazı kavramlar yeterince açık değildir.

Belediye Kanunu Madde 15/p ve 24, 25 ve 46. Maddelerinde “İl belediyeleri” “İl ve İlçe belediyeleri” kavramları kullanılmaktadır. Türk yönetim sisteminde il merkezi belediyesi, ilçe merkezi belediyesi, belde belediyesi, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediye sınırları içinde yer alan ilçe belediyesi gibi kavramlar kullanılmaktadır. Bu bağlamda kanunda kullanılan “il belediyesi”, “il ve ilçe belediyeleri” kavramları ile ne anlatılmak istendiği belirsizdir. İl belediyesi kavramı ilin tamamında hizmet götüren bir belediyeyi çağrıştırmaktadır ki Türk yönetim sisteminde böyle bir belediye bulunmamaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, GEÇİCİ MADDE 2, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırı olduğu hükmünü getirdiği için bu iki belediye ilin tamamında hizmet götürmektedir, ancak bu belediyeler Büyükşehir Belediyesi olarak anılmaktadır. Bu iki belediye dışında, ilin tamamında hizmet götüren belediye bulunmamaktadır. Yasa maddelerinin içeriği değerlendirildiğinde il belediyesi ile anlatılmak istenilenin il merkezi belediyesi, ilçe belediyesi ile anlatılmak istenilenin ilçe merkezi belediyesi olduğu anlaşılmaktadır. Eğer amaç bu ise, kavramlar bu şekilde değiştirilmelidir.

Belediye Kanunu Madde 23’ün son bendinde, “Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur” ifadesi yer almaktadır. “Uygun araç” kavramına açıklık getirmek gerekir. Uygun araç yorumuna açık bir kavramdır; belediye binası içinde bir pano, yerel bir gazete, kentin herhangi bir yerindeki ilan panosu uygun araç olarak algılanabilir. Burada önemli olan belediye meclisi kararlarının kent yaşayanlarının çoğunluğunun kolayca ulaşabileceği, görüp okuyabileceği ya da dinleyebileceği bir araç

ile ilan edilmesidir. Çünkü meclis kararlarının ilan edilmesinin arkasında yatan gerekçe halkın yönetime katılımını özendirmek, teşvik etmektir. Bu nedenle katılımın gerçekleşebilmesi için uygun aracın ne olduğu tanımlanmalı ve bu konu belediye yöneticilerinin yorumuna bırakılmamalıdır. Aksi takdirde, belediye meclisinin herhangi bir kararını halka duyurmak konusunda istekli olmayan bir belediye yönetimi, uygun araç tanımını bu amaç doğrultusunda kullanabilir. Aynı şekilde, Belediye Kanununun 24. Maddesinin son bendinde yer alan “Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur...” ifadesinde yer alan çeşitli yollar kavramına açıklık getirmek gerekmektedir.

Belediye Kanununun 57. Maddesi ve İl Özel İdaresi kanununun 40. Maddesi, belediye ya da il özel idaresi “..hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanlığı, hizmetlerde meydana gelen ya da gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek” belediye başkanından ya da il özel idaresinden ister ifadesini içermektedir. Makul bir süre kavramı, yoruma açık bir kavramdır ve merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde partizanca uygulamaların oldukça yoğun olduğu ülkemizde, muhalefet partilerinin denetiminde olan yerel yönetim birimlerinin başarısız olduklarını göstermek amacıyla kullanılabilir.

Sonuç

Yönetsel reform, yönetim sistemindeki kusur ve eksikliklerin giderilmesi ve gerekli değişiklikler yapılarak sistemin yeniden düzenlenip daha iyi bir sistem haline getirilmesi için yapılır. Yönetsel reform ya da yönetimin yeniden örgütlenmesinin temelinde, statükoya ya da yetersizlikleri gözlenen yönetsel sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır varsayımı yatar. Kamu yönetiminde de reform söz konusu olduğunda kuşkusuz aynı amaç gözetilir ve kamu yönetim sisteminin kusur ve eksikliklerinin giderilerek iyileştirilmesi amaçlanır. Burada sorulması gereken önemli soru, kamu yönetiminin neden, ne için ve kimin için iyileştirilmesi gerektiğidir. Bu sorulara yanıt vermenin hiç de zor olmadığı kanısındayız. Kamu yönetimi ülke kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlamak, kamu hizmetlerini daha etkili ve verimli bir şekilde götürebilmek, vatandaşların kamu hizmetlerinden en iyi şekilde yararlanmasını sağlamak için iyileştirilmelidir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi reformunun amacı kamu çıkarını kollamak ve gözetmek olmalıdır. Kamu yönetiminde reform, doğası gereği toplumsal düzen ve yaşam için hayati önemi olan ve bu nedenle çok ciddiye alınması gereken bir olgudur. Siyasi irade reformun hedef-

lerini belirlerken kamu yararına odaklanmalı, kamu yönetim sistemindeki aksaklıkları saptamak için sistemi A'dan Z'ye inceleyecek araştırmaların yapılmasına, sistemi iyileştirmek için öneriler geliştirilmesi aşamasında da bilimsel yöntemler kullanılarak araştırmalar yapılmasına olanak sağlamalıdır. Bütün bunların gereği gibi yapılabilmesi için, siyasi irade, reform çalışmasını yapacak, yaptığı araştırmalarla sistemi analiz edip öneriler geliştirecek reform tasarımcılarını kamu yönetimi ve hukuk alanındaki bilgi birikimi ve deneyimleri ile öne çıkmış uzmanlar arasından seçerek bir araya getirmelidir.

58, 59 ve 60. Hükümetlerin reform çalışmaları değerlendirildiğinde, öncelikle belirtilmesi gereken konu, kamu yönetimi reformunun kamu çıkarlarını korumayı ve yüceltmeyi hedeflediğini ileri sürmenin olanaklı olmadığı olgusudur. Siyasi irade, statükoyu değiştirmeyi amaçlamakta ancak bunu kamu çıkarları doğrultusunda değil, iktidar partisinin öznel çıkarları doğrultusunda gerçekleştirmek istediği izlenimini vermektedir. Kamu yönetimi reformunun hedefleri kamu yararı göz önüne alınarak belirlenmemiş, reform çalışmasının yapıldığı süreç içinde sık sık karar değiştirilmiş, reform tasarımı yapacak uzmanlar grubu özenle seçilmediği için reform çalışması Türk hukuk ve kamu yönetim sistemi konusunda yeterli bilgi ve deneyime sahip olmayan kişiler tarafından yapılmıştır. Reformun, kamu yönetiminin gerektirdiği ciddiyet içinde ele alınmadığı, gelişigüzel değerlendirmeler sonucu geliştirilen öneriler ile kamu yönetimi sisteminin değiştirilmeye çalışıldığı, yapılan değişikliklerin düşünsel düzeyden çıkarılarak uygulanmaya konulması durumunda ne tür sorunlar ile karşılaşılacağı üzerinde durulmadığı söylenebilir. Kısaca siyasi iradenin, kamu yönetimi reform çalışmasına tüketici haklarına saygısı olmayan bir tacir zihniyetiyle yaklaştığı, tek endişesinin kendi öznel çıkarları olduğu, öznel çıkarlarını korumakta bile yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Bütün bu değerlendirmelerin ışığı altında kamu yönetimi reform paketi olarak sunulan çalışmanın, gerçek anlamda bir reform çalışması olmadığı açıktır. Kamu hizmetlerinin verimliliğini ve etkililiğini artırmak her yeni hükümetin terennüm ettiği, seçmenlerin ruhunu okşayan tatlı bir ezgidir, ancak bunu gerçekleştirecek reform çalışmalarına başlandığı andan itibaren sazlarını gereği gibi akort etmeyen, siyasi çıkarlarını ikinci planda tutmayı beceremeyen, siyasi iktidarlar malesef detone olmaktadır.

Kaynakça

Belediye Kanunu, Kanun No.5393, Kabul Tarihi.03.07.2005

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No.5216, Kabul Tarihi 10.07.2004

Büyükşehir Belediyeleri Yasa Tasarısı, Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri, (59.Hükümet tarafından 3.Mart 2004’de TBMM ye sunulan)

Cumhurbaşkanlığının 5678 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”u Yeniden İncelenmek Üzere TBMM Başkanlığına Geri Gönderme Gerekçeleri.

Cumhurbaşkanlığının 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”u Yeniden İncelenmek Üzere TBMM Başkanlığına Geri Gönderme Gerekçeleri (Geri gönderme tarihi 03.08.2004) **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim** (Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma1),

T.C. Başbakanlık, Ankara., Ekim 2003.

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No.5302, Kabul Tarihi 22.02.2005

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kanun No. 5548, Kabul Tarihi.28.09.2006

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kanun No.5227, Kabul Tarihi. 15.07 2004 (Cumhurbaşkanı’nca iade tarihi 03.08 2004)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2), T.C. Başbakanlık, Ankara., Ekim 2003

Kent Konseyi Yönetmeliği, Resmi Gazete, 08.09.2006.

Polatoğlu, Aykut.,**Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması** (Genişletilmiş 2.Baskı), Ankara: METU Press , 2003.

Polatoğlu, Aykut., “Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”., **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:4, Aralık 2003

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Kanun No.5678, Kabul Tarihi:31.05.2007