



ISSN 1300-1981

Sayıştay

Dergisi

Ocak-Mart 2003
Sayı 48

Sayıştay Dergisi

- Sahibi :* : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Genel Sekreter Ali KARAMAZAKCADİK
- Genel Koordinatör ve
Yayın Kurulu Başkanı* : Uzman Denetçi M. İsmail ÇULHACI
- Sorumlu Müdür* : Başdenetçi Dr. H. Ömer KÖSE
- Yayın Kurulu* : *Uzman Denetçiler :*
Necip TOSUN
Başdenetçiler :
Orhan YAşA, İbrahim ÇELİKTAş
Denetçiler :
Necip POLAT, Murat ARSLAN
- Dizgi ve Sayfa Düzeni* : Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu
- İsteme Adresi* : Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 / ANKARA
- İnternet Adresi* : www.sayistay.gov.tr
- Baskı* : Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Sayıştay Başkanlığınınca üç ayda bir yayınlanır.



Sayıştay

Dergisi

SAYI: 48

OCAK – MART 2003

İÇİNDEKİLER

- 3 Yönetim, Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi**
Doğan BAYAR
Sayıştay Üyesi
- 31 Sayıştay Ön Denetiminde Tescil**
Yaşar UZUN
Sayıştay Başdenetçisi
- 44 Memur Yargılama Sistemi Kaldırılıyor mu?**
Faruk ŞAHİN
Kültür Bakanlığı Başmüfettişi
- 75 İller Bankası ve Yerel Yönetimler**
Ahmet BERK
Sayıştay Başdenetçisi
- 93 SAYIŞTAY KARARLARI**
- 95 Genel Kurul Kararları**
- 103 Daireler Kurulu Kararları**
- 113 Temyiz Kurulu Kararları**

YÖNETİM, YEREL YÖNETİM VE İL ÖZEL İDARESİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Doğan BAYAR

Sayıştay Üyesi

GİRİŞ

Çağdaş Devlet öğretisinde kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama-yürütme-yargı işlevlerinin birinin diğerinden bağımsızlığını ve karşılıklı denetimler ve dengeler ilişkisini öngörmektedir.

Kamu görevlerinin düzenlenmesinde temel anahtar olan bu denetim ve dengeler ilişkisi (Checks and Balances), daha sonraları bütün organizasyonlarda yetki ve sorumlulukların tespit ve tevziinde kullanılır duruma gelmiş ve yaygınlaşmıştır. Kavramın doğuş yeri olan Amerika Birleşik Devletleri'nde, bir görevin yerine getirilmesi için kime hangi yetkilerin verileceği, bu yetkilerin kullanımının ne şekilde dengeleneceği ve kontrol edileceği bir organizasyonun oluşumunda gözönünde bulundurulacak temel ilke konumundadır.

Zaten, idare hukukunun varlık sebebi, kamu örgütlenmesinde “Görev-Yetki-Sorumluluk” ilişkilerini tarif ve tayin etmek, açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimin kuruluş ve işleyiş esaslarını ortaya koymaktır.

Ancak, başta Anayasamız olmak üzere idari teşkilatlanmamızı çevreleyen tüm yasalarda, yukarıda değindiğimiz ilkeler açısından bazı boşluklar, belirsizlikler mevcuttur. Cumhuriyetin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı arasındaki karşılıklı ilişkilerde bazı aksaklıklar söz konusudur. Kanımızca, kuvvetler ayrılığı ilkesi görev ve yetkilerin yerine getirilmesinde ve kullanılmasındaki bağımsızlığı, karşılıklı olarak birinin

diğerine müdahale etmemesini ifade etmekte, fakat bir kuvvetler eşitliği statüsünü içermemektedir. Parlamantonun konumu daima bir adım önde olmalı, tüm Devlet organları ve hatta halk parlamentoya karşı kendilerini daha fazla duyarlı hissetmelidirler.

Benzer şekilde yürütme organının kuruluş ve oluşumunda da boşluk ve belirsizlikler mevcuttur. Resmi belgelerde bir Devlet Teşkilat Şemasına rastlayamadık. Bazı kaynaklarda bir takım şema ve anlatımlar mevcut olmakla birlikte, bunlar da onu düzenleyen kişi ya da kurumların görüş ve kanaatlerini yansıtmaktadır. Bütün bunlardan (tabii öncelikle Anayasa ve yasalardan) çıkardığımız sonuçlara göre tasarlanmış bir yürütme organı şeması ekte değerlendirmelerinize sunulmaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve buna bağlı olarak çıkarılan diğer kanunlar dışında, bütün teşkilat kanunlarımızda önemli eksiklikler göze çarpmaktadır.

Özellikle, yerel yerinden yönetimlere ait kanunlarımız çok yetersizdir.

İl özel idarelerimiz hala İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı (İllerin Genel Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname) ile idare edilmektedir. Osmanlıdan Cumhuriyete devreden bu metin 3 Mart 1329 (1913) tarihlidir. Çok eskidir ve eksiktir. Mali kaynakları belirsiz ve yetersiz, görevleri iyi tarif edilmemiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu teşkilat yönüyle çok güdük bir yapıya karşılık, neredeyse sınırsız görevler öngörmektedir. Belediye örgütü, mahiyeti gereği, ikinci derecede bir yerel yönetim birimi olmak gerekirken ön plana çıkarılmış ve kaynak tahsisinde de öne geçirilmiştir. Bunun sonucu belediyeler çok ağır bir hizmet yükü altında ezilmişlerdir. Bugün var olduğu bilinen 3227 adet belediyeden pek azı (belki 227 kadarı), kendilerinden bekleneni bir ölçüde yerine getirmekte; geri kalanı personeline maaş ödemekte bile zaman zaman acze düşmektedirler. Bütünü itibariyle zaten yetersiz olan kaynaklar paydanın büyüklüğü yüzünden ufalanıp tozlaşmakta ve heba olup gitmektedir.

Bu itibarla, illerin merkez ilçeleri ile bunların nüfus ve gelişmişlik sıralamasında en küçük grubu teşkil eden % 20 sinden büyük olan bağlı ilçeler dışında, belediye örgütleri ya tümüyle lağvedilmeli veya hizmetleri bakım, idame, temizlik, düzenlilik, halk sağlığı ve bazı genel yerlerin işletilmesi gibi konularla sınırlanmalıdır. Belediyelere eğitim, sağlık, enerji, bayındırlık gibi genel kamu hizmetleri ve bu hizmetlere ilişkin yatırım görevi verilmemelidir.

Yerel yönetimde öncelik ve ağırlık il özel idaresine kaydırılmalı, bu maksatla yeterli kaynak sağlanması için gerekli düzenlemeler yapılarak ve görevleri yeniden tanımlanarak, bu idareler yapılandırılmalıdır.

II- YEREL YÖNETİM İLKELERİ

Yerel yönetimlerin yapılandırılmasında bir takım ilke ve kriterlerin gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Bunları idarenin bütünlüğü, idari vesayet, özerklik, bütçe hakkı ve mali tevzin başlıkları altında özetlemeye çalışacağız.

A- İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ

Anayasamız 123'üncü maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğünü ilke olarak koyduktan sonra, bu kuruluş ve görevlendirmenin "Merkezden Yönetim" ve "Yerinden Yönetim" esaslarına dayanacağını ifade etmektedir.

Yerinden yönetimin esasları ise 127'nci maddesinde şu ibarelerle çerçevelenmiştir:

- Mahalli idareler halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulur.
- Teşkilatı, organları, görevleri, yetkileri ve mali kaynakları kanunla belirlenir.
- Karar organları seçimle oluşturulur.
- Tüzel kişiliğe sahiptir.

Bu esaslar üzerinde geneli itibariyle fikir birliği mevcuttur. Ancak, iki temel kavram bazen farklı yorumlara konu olabilmektedir. Bunlar “İdarenin Bütünlüğü” ve “Mahalli İdarenin Özerkliği” kavramlarıdır. Bilindiği üzere tüzel kişilik, medeni anlamda, münhasıran insanlara mahsus olanlar dışında, bütün haklara ve borçlara ehil olmayı, kendi iradesi ile hukuki işlem tesis edebilmeyi ifade etmektedir. Kamu hukuku alanında bu ehliyet kuruluş kanunları ile tanımlanmakta ve çerçevelemektedir.

İdarenin bütünlüğü, kuramsal anlamda bir hiyerarşik bağlantıyı ifade etmektedir. Bunu merkezi idarede emir-komuta zinciri; mahalli idarede ise idari vesayet kavramları ile tanımlıyoruz. Özerklik ise hem kelime anlamıyla, hem de tüzel kişiliğin bir sonucu olarak karar ve tercihlerinde serbest olmayı (irade muhtariyeti) gerektirmektedir.

Bu bağlamda mahalli idare nasıl hem idarenin bütünlüğü içerisinde yer alacak, hem de özerk olacaktır? İşte, başlangıçta sözünü ettiğimiz denetimler ve dengeler (Checks and Balances) ilkesi bunun için vardır.

Yerel yönetim uygulamalarımızda il özel idareleri dengeler yönüyle, belediyeler ise denetimler yönüyle aksaklıklar göstermektedir. Bunun değerlendirmesini daha sonraya bırakarak Devletimizdeki idari yapılanmaya genel çizgileriyle göz atalım.

Anayasamıza göre yürütme organının temel yapılanması şöyledir (Madde:101-137):

- 1) Cumhurbaşkanı
- 2) Bakanlar Kurulu
- 3) İdare
 - a) Merkezi İdare (Merkez ve taşra)
 - b) Mahalli İdareler
 - (ba) Yerel Yerinden Yönetimler (Yerel Yönetimler)
 - (bb) Hizmet Yerinden Yönetimleri;

Diğer bir takım anayasal kurumlar (YÖK, TRT, Atatürk KDTYK gibi) ile birlikte idari yapının bütünü bu şekilde çerçevelenmiştir. [Bu yapı içinde Bağımsız İdari Otoritelerin (Düzenleyici kurullar) yeri ayrıntılı olarak düzenlenmiş değildir. Ancak, bunların da bir hizmet yerinden yönetimi birimi olduğu açıktır.)

Hizmet yerinden yönetimleri olan ve pek çoğu katma bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip kamu kurum ve kuruluşlarının idari vesayet ilişkileri kuruluş kanunlarında tanımlanmış ve sınırları belirlenmiştir. Bunların, esas itibarıyla, bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş adları altında tasnif edildiğini görüyoruz. Bunlar açısından (Bağımsız İdari Otoriteler hariç) pek fazla sorun yaşanmamaktadır.

Mahalli idarelerde (Yerel Yerinden Yönetimler) ise Anayasa'nın "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde ... kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükmüne karşılık, belli birkaç konu dışında kanunlarda sarıh belirlemeler bulunmamaktadır. Bu durum bir takım eksik bilgilenmelerle, bir takım dış telkinlerle bileşince, mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisinin kaldırılması, bunların karar ve eylemlerinin yerindeliğinin denetiminin seçmenlere, hukukiliğinin denetiminin yargı organlarına bırakılması, şeklinde bazı fikirler ortaya çıkmaktadır.

Oysa, Anayasal yapılanma çerçevesinde bakıldığında yerel yönetimin, yürütme organının bir alt birimi olduğu ve ait olduğu bütünlük içerisinde üzerine düşen kamu görevini birliği sağlayacak, toplum yararını koruyacak ve mahalli ihtiyaçları gereği gibi karşılayacak şekilde ifa etmek durumunda olduğu kolayca görülecektir.

İdarenin (Bürokrasi) siyasi otoriteyi temsil eden Bakanlar Kuruluna bağlılığı konusunda tartışılması gereken bir yön bulunmadığına göre, mahalli idarenin de Hükümete bağlılığında, garipsenecek, itiraz edilecek bir yön bulunmamaktadır.

B- VESAYET YETKİSİ VE DENETİM

Hükümet, yerel yönetimler(hizmet yerinden yönetimleri dahil) üzerinde, kamu hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve toplum yararının korunması amacıyla, kanunlarda belirtilen esas ve usuller dairesinde vesayet yetkisine sahiptir.

Vesayet yetkisinin, genel idarenin yerel makamlarının kullandığı veya kullanacağı bir yetki olarak değil; Hükümetin mahalli idare üzerindeki yetkisi olarak anlaşılması zorunludur. Hükümetin bu yetkisini, doğrudan veya bulunduğu yerde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan Vali (İl İdaresi Kanunu Md. 9) eliyle kullanabileceği de tabiidir. Diğer bir deyişle, vesayet yetkisini kullanacak olanlar, Başbakan ve Bakanlar ile onlar adına hareket eden, onları temsil eden ve onların yürütme vasıtası olan kişi ve makamlardır. Yoksa, merkezi idare birimlerinin mahalli idare birimleri üzerinde (görev ilişkileri dışında) bir vesayet yetkisinden söz etmek mümkün bulunmamaktadır. Sözelimi, İl Turizm Müdürünün Belediyenin turistik faaliyetleri üzerinde vesayet denetimi yapması olur bir iş sayılamaz.

1) Tanımlar ve Derecelendirme

Vesayet ilişkisi, bir bakanlığın görev ve faaliyet alanına giren hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere teşkil edilmiş bağlı kuruluşlarda oldukça sıklıdır. Burada hiyerarşik bağlantıya yaklaşan bir durum söz konusudur. Bununla beraber, bağlı kuruluşların, teşkilat metinlerinde yer alan belirlemelere göre vesayet ilişkilerinde farklı esneklikler de gözlenmektedir. (Merkezi idare içinde yer alan bağlı kuruluşlarda bu kavram, genellikle, vesayet bağlantısını kastetmemektedir. Bunlarda bağıllık direkt ve hiyerarşiktir. (Örneğin, Emniyet Genel Müdürlüğü)

Özel kanunla kurulan veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet yerinden yönetimleri, bazen ilgili kuruluş statüsü ile bir bakanlıkla irtibatlandırılmaktadır. Genellikle, karar ve yönetim organları, kuruluş kanunları veya bir kanuna dayanılarak çıkarılmış statülerinde hiyerarşi üstü

bir yapı (Genel Kurul, Meclis, Komisyon, Kurul, Yönetim Kurulu gibi) şeklinde oluşturulmuş kuruluşlarda, bu “ilgili kuruluş” bağlantısı tercih edilmektedir. Maliye Bakanlığı bakımından örneklemek gerekirse T.C. Emekli Sandığı ve Milli Piyango İdaresi bağlı kuruluş, Devlet Malzeme Ofisi ve Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu ilgili kuruluştur, denebilir.

Her ne kadar, yukarıda verilen açıklamalara göre, idari vesayet açısından bağlı kuruluşlarda daha fazla bağımlılık; ilgili kuruluşlarda daha fazla özerklik ağır basıyor, görünse de, bu konuda net bir görüş birliği sağlanmış değildir. Bunun için kuruluşların teşkilat mevzuatına bakmakta yarar var.

Yükseköğretim kurumları, TRT, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu ve Diyanet İşleri Başkanlığı gibi Anayasal kurumlarda bağlılık ilişkileri isimlendirilmemiş olmakla birlikte, bunlar esasen yürütme organı içinde yer aldığından ve hükümetle ilişkileri kuruluş yasalarında açıklanmış bulunduğundan tereddütlü bir yön görülmemektedir.

Yüksek yargı organları (Danıştay, Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi), Milli Güvenlik Kurulu ve T.C. Merkez Bankasının hükümetle ilişkilerinin Başbakanlık veya Adalet Bakanlığı aracılığıyla yürütülmesi vesayet dışı bir ilişkilendirme biçimi olduğundan konumuzun dışındadır.

Vesayet ilişkileri bakımından hizmet yerinden yönetimlerinde pek fazla sorun yaşanmamaktadır. Halen, iki sorunlu alandan söz etmek mümkündür. Bunların birincisi Mahalli İdareler (il özel idaresi, belediye ve köyler)dir.

İkinci alan ise Düzenleyici Kurullar veya bağımsız idari otoriteler diye isimlendirilen kuruluşlardır. Bunlar da konumuzun dışında kalmakta ise de yeri gelmişken birkaç söz etmekte yarar var. Bazı düzenleyici kurullarda “İlişkili kuruluş” kavramı kullanılmıştır. Bu kavramın yaygınlaşacağı da anlaşılmaktadır. Ancak, bu kuruluşların yürütme organına dahil idari yapılar olduğu tartışmasız bulunduğuna göre statülerinin de buna göre tayininde zaruret vardır. Bu kuruluşlar “idarenin bütünlüğü” kuralına dahil, işleyişinde idarenin tabi olduğu tüm kurallara tabi; karar ve tasarruflarında hükümete ve

parlamentoya hesap veren bir hukuki çerçeve içerisinde yapılandırılmalıdırlar. Bu açıdan bakıldığında, “ilişkili kuruluş” kavramı kendiliğinden tanımlayıcı ve fonksiyonel bir buluş olarak görülmemektedir. Kanımızca, bunların da ilgili kuruluş kapsamında tariflenmesi, fakat vesayet ilişkilerinin karar ve inisiyatiflerini etkilemeyecek ama hesap verme sorumluluklarını da kaldırmayacak şekilde kuruluş kanunlarında, (veya Kamu Yönetimi Temel Kanununda veya hazırlanacak başka bir çerçeve kanunda) açıklıkla ortaya konulması daha isabetli olur.

2) Vesayet Araçları

Hükümetin Parlamenteoya karşı hesap verme sorumluluğu, yürütme organının bütün unsurlarının (merkezi, mahalli, bağlı, ilgili, ilişkili bütün idare birimleri ile) hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılar. Başbakan ve bakanlar için bu sadece bir hak ve yetki değil aynı zamanda çok önemli bir görevdir.

Bu görev, hangi mekanizmalarla yürütülmektedir?

Mevzuatımızda ve idari yapılanmamızda mevcut vesayet araçlarını aşağıdaki şekilde gruplandırabiliriz :

a) Kuruluş ve Yapılanmasının Düzenlenmesi (yasal veya idari düzenleyici metinler): Anayasamıza göre, kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur (madde: 123). Bir teşkilatın kanunla kurulması demek, yapılanmasının, karar ve yönetim organlarının, ana ve yardımcı hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin, görev ve yetkilerinin, kadro ve personel unvan ve sayılarının, gelir ve giderlerinin, bütçe süreçlerinin, bağlılık ve ilişkilerinin, tabi olduğu mevzuat ve kuralların bir (... İdaresi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun) ile düzenlenmesidir.

Kuruluş için “kanunun açıkça verdiği bir yetki” ifadesi de bu konuda çıkarılmış bir çerçeve kanunun mevcudiyetinin zaruri bulunduğu şeklinde anlaşılmalıdır. Örneğin, 2547 ve 2914 sayılı Kanunlar Yüksek Öğretim Kuruluşlarının çerçeve kanunlarıdır. Mevcut üniversitelerimiz bu mevzuat çerçevesinde oluşmuştur. Eğer, yeni bir Hakkari Üniversitesi kurulmak

isteniyorsa, Kanuna “Hakkari’de Hakkari Üniversitesi kurulmuştur.” şeklinde tek madde eklemek yeterli olabilir. Bu hüküm kanunla açıkça verilmiş bir yetkidir. Zira kuruluş, bütün unsurlarıyla çerçeve kanunlarında bellidir.

Aksi halde, kanunlarda yer alan belirsiz bazı görevler bahane edilerek, kendi karar organlarının tercihleri ve idari düzenleyici işlemlerle oluşturulan örgütler yasal dayanaksız kalmış olur. Anayasamızın yukarıda anılan hükmünün doğal sonucu hiçbir örgütün kendi kendine taazzuv edememesi kuralıdır (Halk deyimi ile “Dal budak salamaması”dır). Aksine bir durum Devlet teorisine ve hukuk mantığına aykırı düşer. Uygulamamızda bu ilkeye (Kanunilik ilkesi) titizlikle uyulduğu söylenemez. Kuruluş kanunu çıkarılmamış, çıkarılmış fakat iptal edilmiş, yönetmelikle veya Yönetim kurulu kararı ile kurulmuş bazı kamu birimlerimiz hepimizce bilinmektedir.

b) Kuruluşun karar ve yönetim organlarını oluşturmak: Mevzuat ile tayin edilen usuller çerçevesinde kuruluşun genel kurul veya meclislerini teşkil etmek ve (veya) çalıştırmak, yönetim kurullarını seçtirmek, seçmek veya atamak, üst yöneticilerini (Genel Müdürler, Başkanlar ve Yardımcıları) atamak, atama işlemlerine nezaret etmek veya bu konuda yetkili organlarca alınmış karar ve teklifleri onaylamak türü uygulamalar bu cümledendir.

c) Kuruluşun kadro ihtiyaçlarını, genel kadro usulü çerçevesinde tespit etmek: Kuruluşların kendi kendine taazzuv edememe kuralının önemli bir alanı da kadro yaratma konusudur. Kadrolar parlamentonun, veya onun tayin ettiği sınırlar içinde hükümetin tasarrufunda bulundurulmalıdır. Bu kadrolara yapılacak personel atamaları ise belli derecelere kadar veya tamamen kuruluşun inisiyatifine bırakılabilir. Bunun da kuruluş mevzuatında belirlenmiş olması gerekir.

d) Kuruluşun stratejik planlarının ve bütçe tekliflerinin vize edilmesi veya onaylanması: Kuruluş bütçesi Devlet bütçesine konsolide ediliyor ise (katma bütçeli bir kuruluş ise), tekliflerinin Bütçe Kanunu tasarısına dahil edilmesini ve kanunlaşmasını izlemek ve temin etmek de vesayet uygulamasının önemli bir aracıdır. Bu meyanda, finansman amaçlı olmayan kuruluşlarda, ihtiyaçtan fazla gelir toplanması, amaç dışı gider

yapılması, borçlanması ve fon biriktirilmesi gibi dejeneratif işlemlere yol açılmaması öncelikli bir husustur.

e) Kuruluşun kesin hesabını ve mali tablolarını denetlemek: Bütçe denetiminin uzantısı ve sonuçlandırılması mahiyetindedir. Aynı işlemler bu açıdan izlenir ve denetlenir. Kesin hesapları ve faaliyet raporları vesayet makamlarınca tetkik ve kabul edilir. İdare, konsolide bütçeye dahil ise kesin hesabı, Devlet Kesin Hesap Tasarısına dahil edilerek TBMM’ne sunulur.

f) Yatırım projelerinin ve önemli hizmet faaliyetlerinin vize ve onayı: Mevzuatta belirtilen usuller çerçevesinde ihale ve taahhütlerinin vize ve onaylanması, yatırımlarının yıllık yatırım programına ithali gibi hususların gözetimini kapsar.

g) Çalışmalarında idarenin tabi olduğu genel mevzuata uyumunun gözetilmesi: Yerinden yönetimlerin, idari bütünlüğünün bir parçası olduğu gerçeğinden hareketle, genel hukuki çerçeveye uyumları titizlikle korunmalıdır. Parlamentoca çıkarılmış kanunlarda ayrı-özel düzenlemeler mevcut olmadıkça genel idare için uygulanan kurallar, aynen bu kuruluşlar için de uygulanmalıdır. Personel istihdam ediyorlarsa 657 sayılı kanuna, harcırah ödüyorlarsa 6245 sayılı kanuna, ihale yapıyorlar ise 4734 sayılı kanuna, taşıt ediniyor veya kullanıyorlarsa 237 sayılı kanuna, (ve diğerlerine) tabi olmalıdırlar. Ayrıcalıklar, sistemi dejenere etmemelidir.

h) Bakanlık denetim elemanları eliyle idari ve mali işlemlerinin denetlenmesi: Kuruluşlar üzerinde belirli veya belirsiz zamanlarda uygulanan teftiş ve denetimler bir yandan en fazla şikayet edilen, diğer yandan en fazla kabul gören vesayet aracıdır.

ı) Kuruluşların, kanundan kaynaklanan münhasır yetkileri çerçevesinde aldıkları karar ve tedbirler hakkında yargıya müracaat edebilmek: Özellikle, Anayasamızda yer alan “Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” hükmüne (Madde: 167) dayanılarak kurulduğu söylenen bağımsız düzenleyici kurulların, kuruluş kanunlarından

aldıkları düzenleyici yetkilerine dayanan karar ve tedbirleri hakkında vesayet makamlarının bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, “idarenin hiçbir eylem ve işlemi yargı denetimi dışında bırakılamaz” kuralı gereği bu karar ve eylemler ilgililer tarafından yargıya götürülebilmektedir. Vesayet makamlarının da bu imkana sahip bulunmaları doğru ve tabiidir.

j) Koordinasyon: Yerinden yönetimler, mahiyetleri gereği ya coğrafi olarak veya hizmet alanları itibariyle sınırlanmış kuruluşlardır. Bu özellikleriyle kendi hizmetlerine odaklanmış olarak çalışırlar ve bütünü yeterince dikkate alamayabilir ve göremeyebilirler. Vesayet makamlarına bu konuda önemli görevler düşmektedir. Toplam kamu hizmetlerinin etkinliği ve idarenin amaçlarını gerçekleştirmesi bakımından öncelikli bir konudur.

k) Açıklık ve şeffaflık ilkesi gereğince, kuruluşun kamuya, parlamentoya ve hükümete doğru ve yeterli açıklamalarda bulunmasını gözetmek: Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması temel amaçtır. Buraya ulaşmada açıklık ve saydamlık birincil etkenlerdendir. Bu konuya yalnızca vesayet makamlarının değil, bizzat idarenin kendisinin ve tüm toplumun sadakat göstermesi gereklidir.

Buraya kadar açıklamaya çalıştığımız idari vesayet araçlarının, tamamen aynen ve aynı derecede tüm yerinden yönetim kuruluşlarına uygulanması, elbette söz konusu olmaz. Ancak, bunlara kuruluş kanunlarında açıkça yer verilmeli ve kuruluşun niteliğine uygun türde ve dozda kontrol mekanizmalarının oluşturulmasına dikkat ve özen gösterilmelidir.

C- ÖZERKLİK

Bizim de imza koyduğumuz (8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı kanun) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3'üncü maddesinde “Özerk Yerel Yönetim kavramı, yerel makamların, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

“Bu hak doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu

yürütme organlarına sahip olabilen meclisler ... tarafından kullanılacaktır.” denilmektedir.

Aynı Şart’ın 4’üncü maddesinin 4 numaralı bendinde, yerel makamlara verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğu, kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkilerin öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamayacağı ve sınırlandırılmayacağı da belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin temel yapılanmasına ilişkin olarak Şart’ın öngördüğü unsurları şöyle sıralayabiliriz:

- Yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda bir bölüm kamu işlerini düzenlemek ve yönetmek amacıyla kururlar.
- Kuruluşu, organları, görevleri ve yetkileri kanunla belirlenir.
- Yerel kamu işlerini, kanunla belirlenen sınırlar dahilinde, düzenleme ve yönetme hakkı seçilmiş meclisleri tarafından kullanılır.
- Yürütme organları, bu meclise karşı sorumludur.
- Kişilikleri tam ve özerktir.

Tüzel kişiliğin, karar, takdir ve tercihlerde özerk olma anlamını içinde bulundurduğunu ve yasalarda belirlenmiş bir sınır ve denetim mekanizmasına tabi olmasının doğal olduğunu kabul edersek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Anayasamızda öngörülen “Mahalli İdare” kavramları arasında ilkesel bir farklılığın bulunmadığını kolayca tespit edebiliriz.

Gerek öğretilerde kabul görmüş, gerek uluslararası ve milli metinlerde (kanunlar ve anlaşmalarda) yer almış kurallara göre, mahalli idare yapılanmasının olmazsa olmazı “Seçilmiş meclis” ve ona karşı “Sorumlu Yürütme Organı”nın varlığıdır. Yürütme organının teşekkülü seçilmiş üyelerden olabildiği (ABD) gibi, atanmış üyelerden (Danimarka, Yunanistan) veya merkezi hükümet tarafından atanmış birinin başkanlığında seçilmiş bir kuruldan (Türkiye’de il özel idaresinde vali ve encümen) oluşan karma modeller şeklinde olabilmektedir. Esasen, pür anlamda seçilmişlerden oluşan bir yürütme organı pratik olarak mümkün bulunmamakta, hizmetin

yürütülmesi, hemen ikinci kademede bir bürokratik yapılanmaya ihtiyaç göstermektedir. Diğer bir deyişle icraat büyük ölçüde atanmışlar eliyle yürütülmek durumundadır. Bu olgu, idarenin bütünlüğünün korunmasında önemli bir bağlantı halkasıdır.

Özerklik bağlamında önemli bir yanlış noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. Mahalli idare meclislerinin ve bazı organlarının seçim yoluyla gelmesi, karar ve tercihlerinde bağımsız olması ve kendine mahsus bazı özellikleri, bu kuruluşlarda milli-siyasi nitelikler bulunduğu vehmine yol açmakta ve bir takım farklı beklentiler içinde olan kafalarda farklı hüyalara sebep olmaktadır. Oysa, buna izin veren bir uygulama dünyanın hiçbir yerinde bulunmadığı gibi böyle bir yorum ve kabul de dünyanın hiçbir yerinde yoktur. Böyle görüntü veren federal sistemlerde de devlet bütünlüğü taviz kabul etmez şekilde korunmakta; ancak federasyonu oluşturan devletler arasındaki bağlar üniter devlete göre daha gevşek tutulmaktadır. Bir başka deyişle, federasyonda gevşeklik, bilinen, istenen ve hatta dağılması ihtimali öngörülen ve kabul edilen bir olgudur. Federasyonlar, gönüllü birliktelik sona erince, dağılmak üzere kurulurlar.

Federe devletin özerkliği ile mahalli idarenin özerkliği kavramları biri biriyle uzak yakın herhangi bir anlam içermeyen iki kavramdır. Bir benzetme yapmak gerekirse, mahalli idare özerkliği, bir arazi parçası üzerindeki tapu ile tescilli mülkiyet hakkına sahip kişi ile diğer vatandaşlar arasındaki ilişki gibidir. Kimse, kişinin tapulu mülkünü dilediği gibi tasarruf etmesine, kullanmasına, kiralamasına, satmasına vs. karışamaz ama malikin de “Burası benim özerk bölgemdir. Bu sınırlar içinde sizin otoritenizi, yetki ve görevleriniz kabul etmiyorum ...” yaklaşımı içine girmesi hoş görülmez. Mahalli seçim ve tercihler milli iradeyi temsil etmediği gibi, onun bir cüz’ü de değildir. Aynı şekilde özerklik de egemenlik değildir.

Anayasamıza göre, yasama yetkisi Türk Milleti adına TBMM’ne; yargı yetkisi, yine, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelere aittir. Yürütme yetkisi ve görevi ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir (Madde: 6, 7, 8, 9). Bu düzenlemelerde şu iki nokta kolayca farkedilecektir:

Birincisi, egemenlik kullanma anlamında, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında diğer yönetim organlarından söz edilmemiş olmasıdır.

İkinci nokta, yürütme erki Türk Milleti adına kullanılmamaktadır. Yürütme, meşruiyetinin ve otoritesinin kaynağını, doğrudan doğruya Türk Milletinden değil, içinden çıktığı Parlamentodan alır. Zaten, Parlamentonun en önemli görevlerinden ikisi Cumhurbaşkanı seçmek ve Bakanlar Kurulunu denetlemektir (Anayasa: 87, 102).

D- BÜTÇE HAKKI

Milletin sahip olduğu en eski ve en temel siyasal hak, bütçe hakkıdır. Milletın ve onun iradesini temsil eden parlamentonun kamudan toplanacak kaynakların ve bunların sarf yerlerinin miktar ve mahiyeti hakkında söz sahibi olması anlamını ifade eden bütçe hakkı demokrasinin olmazsa olmazıdır ve kesinlikle başka bir organa devri mümkün değildir. Bir vergi kanununun olması veya bir başka kanunda toplanan vergilerin şu kadar payının belli bir kuruluşa tahsisi tek başına yeterli kabul edilemez; bu icraata (vergilerin toplanmasına, payların dağıtılmasına, giderlerin yapılmasına) bütçe kanunu ile parlamento tarafından izin ve yetki verilmesi de gerekir. Bu kapsamda, yürütme organının (Hükümeti, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yerel yerinden yönetimleri, hizmet yerinden yönetimleri ve hatta bağımsız idari otoriteleri dahil) bütün unsurlarıyla bütçe kanununa tabi olması demokratik bir zorunluluktur. Uygulamamızda Bakanlıklar ile merkez ve taşra idaresi genel bütçe; hizmet yerinden yönetimleri (yatırımcı kuruluşlar, sosyal hizmet kuruluşları ve üniversiteler) katma bütçe içerisinde toplanmışlardır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının (Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur) ve kimi bağımsız otoritelerin katma bütçeye dahil edilmesi yönünde niyet ve teşebbüsler bulunmaktadır. Bu teşebbüslerin fevkalade isabetli ve yerinde olduğunu düşünmekteyiz.

Katma bütçeli idare, Devlet sistemimizde bir idare biçimi değildir. Katma bütçeli idareler tümü itibarıyla ayrı özerk kamu tüzel kişileridir. Bunlar hizmet yerinden yönetimi esaslarına göre kurulmuş birimlerdir. Ancak, bu nitelikteki tüm kamu kuruluşlarının bütçeleri konsolide bütçeye

katılmış (katma bütçeli olmuş) değildir. Dışarıdaki bir kamu kuruluşunu, mesela SSK'nu, mesela Türk Telekomünikasyon Kurumunu, konsolide bütçeye katabilirsiniz ve doğru yapmış da olursunuz. Bunun için gerekli yegane şart, katma bütçeli hale gelecek kuruluşun muhasebe ve bütçe sisteminin Devlet muhasebe ve bütçe sistemine uyumlu hale getirilmesidir.

Bu çerçevede, 81 adet il özel idaresinin katma bütçeli idare haline getirilmesinin mümkün ve isabetli bir çözüm olacağı kanaatindeyiz.

İl özel idarelerinin gerek aşağıda (III. Bölümde) önereceğimiz mali-idari yapılanmasıyla ve gerekse katma bütçeli statüsü ile Türkiye Cumhuriyetinin idari bütünlüğü içerisine entegre edilmesi ve temel asli fonksiyonunu güçlü bir şekilde üstlenmesinde yarar görülmektedir.

E- MALİ TEVZİN

Merkezi İdare ile mahalli idareler arasında görev ve yetkilerin bölüşümü, hizmeti gerçekleştirecek harcamaların da bölüşümünü gerektirmektedir. Zira, harcamaların finanse edileceği tek kaynak ülkenin milli geliridir. Bu kaynaktan sağlanan gelirin adil ve rasyonel esaslar içerisinde bölüşümü keyfiyeti, maliye dilinde mali tevzin olarak adlandırılmaktadır.

Uygulamada merkezi idare ile mahalli idareler arasında kaynak paylaşımı üç yolla yapılmaktadır:

1) Vergi kaynaklarının paylaşılması : Bu sistemde çeşitli vergilerin tarh ve tahsili mahalli idarelere bırakılmaktadır. Örneğin, gelir ve kurumlar vergileri merkezi idare tarafından; emlak vergileri mahalli idareler tarafından toplanmakta ve kullanılmaktadır. Mahalli idarelere sınırsız vergileme yetkisi verilmesi söz konusu değildir. Diğer ülkelerin uygulamalarında da yoktur.

2) Merkezi idare vergilerinden mahalli idarelere pay verilmesi : Bu yöntemde vergilerin tarh ve tahsil yetkisi merkezi idareye ait olmakla birlikte, vergi hasılatının belli bir payı, belli kriterler dahilinde, mahalli idarelere dağıtılmaktadır. Örneği, 2380 sayılı Kanuna göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan paylar.

3)Hazine Yardımları : Belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak genel bütçeye konulan ödeneklerle karşılanan ödemeler.

Mahalli vergilerin, belirli sınırlamalar dahilinde, mahalli idarelere tahsis edilmesinde ve hazine yardımları konusunda pek fazla denecek yoktur. Ancak, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere (ağırlıklı olarak da belediyelere) pay verilmesinin uygun ve rasyonel bir çözüm olduğu konusunda tereddütlerimiz vardır. Diğer taraftan bu uygulama bütçe teorisine ve bütçe hakkı kuralına da uygun düşmemektedir.

Bu konudaki değerlendirmelerimize ilerideki bölümlerde devam edeceğiz.

III- ÖNERİLEN MODEL

Buraya kadar açıklamaya çalıştığımız teorik veriler ve ilkeler çerçevesinde temel, birincil mahalli idare birimi olarak gördüğümüz “İl Özel İdaresi” için düşündüğümüz modeli çerçevelemeye başlayabiliriz.

A- KURULUŞ

İl özel idaresinin temel organları olan Vali, İl Genel Meclisi ve Encümen konusunda vurgulanması gereken temel nokta, bu oluşumun antidemokratik veya yerinden yönetim ilkelerine aykırı bir yönünün bulunmadığıdır. Bugüne kadarki uygulamada önemli bir aksaklık da gözlenmemiştir. Bu konuda, belki, encümen üyelerinin seçim dönemlerine paralel şekilde belirlenecek süreler için görevlendirilmeleri ve Valiye Encümen Üyelerinin seçiminde belli bir inisiyatif tanınmasının yararlı olabileceği söylenebilir. Encümen Valinin başkanlığında bir “İl Yönetim Kurulu” mantığıyla oluşturulmalı ve çalıştırılmalıdır.

Personel kadroları konusunda da bugün olduğu gibi il özel idaresinin icra fonksiyonunun 657 sayılı kanuna tabi görevliler eliyle yürütülmesine devam edilmeli, ayrı bir personel rejimi yaratılmamalıdır.

Personel kadroları, il bütçe teklifinin ekinde parlamentonun onayına sunulmalı ve yasallaşmalıdır veya genel kadro usulü hakkında KHK’ye tabi olmalıdır. Atamalar, unvanlara göre müdür seviyesine kadar Valinin

yetkisinde olabilir. Müdür ve daire başkanları Encümen kararı ile, birim başkanları Encümen kararı ve İl Genel Meclisinin onayı ile atanabilir. Daha başka yetkilendirme formülleri de düşünülebilir.

İdari organizasyonda il büyüklüklerine göre kademeli bir yapılanma öngörülmesi (Genel Müdürlük, Daireler, Şubeler veya Şeflikler halinde) ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı hizmet birimleri ve bağlı ilgili kuruluşlar hiyerarşik bağlantıları ve kuruluş seviyelerini gösterecek şekilde bir teşkilat şeması ile her il için ayrı ayrı ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmelidir.

İlçe örgütü kaymakamın başkanlığında ve bir anlamda merkezin ilçe (taşra) örgütü şeklinde oluşturulmalıdır. (İlçede karar organı anlamında meclise gerek yoktur. İlçe temsilcileri Genel Mecliste zaten mevcut.)

B- GÖREVLER

Merkezi idarenin taşra teşkilatınca yürütülen bir kısım hizmetlerin mahalli idarelere devri konusunda basında çıkan haber ve demeçler ilgiyle izlenmektedir.

Bu cümleden olarak ilköğretim, sağlık, çevre, tarım, orman, bayındırlık, kültür, turizm, trafik, yol, su, elektrik ve köy işleri gibi hizmetlerin il özel idarelerine devri ve yerinde bu hizmetlerin yürütülmesinde isabet vardır. Bu görevleri halen yürütmekte olan merkezi idare taşra birimlerinin bütün kadro ve personeli ile mallarının da il özel idaresine devri gerekmektedir. Burada gözardı edilmemesi gereken nokta, özellikle eğitim, kültür, sağlık ve enerji konularında “Yerel kamu işlerinin, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda yerel makamlarca yürütülmesi” ilkesinin, bu konulardaki milli hedef ve politikalarla çelişmemesi ve bunlara engel çıkarmayacak, zaafa düşürmeyecek tedbirlerin de başlangıçtan düşünülmesi ve sürdürülmesi zaruretidir.

C- BÜTÇE

İdarenin, tüm dalları ve unsurlarıyla parlamentonun bütçe hakkına bağlı ve saygılı olmak zorunluluğundan bahsetmiştik. Bu bağlamda, asli yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin bütçesinin de behemahal TBMM’nin

bilgi ve onayına sunulması gereklidir. Bunun yolunun da il bütçelerinin konsolide bütçeye katılmasından (il özel idaresinin katma bütçeli bir kuruluş statüsüne konulmasından) geçtiğini düşünürüz.

Ancak, bunun genel bütçede olduğu gibi, ayrıntılı harcama kalemleri bazında yapılması, hem taşıdığı takdir güçlüğü, hem de yerel yönetimin esnekliğini sınırlayacağı için isabetli görülmemektedir.

Önerimiz, il bütçe teklifinin İl Genel Meclisinin Mayıs toplantısında görüşülüp kabul edilmesinden sonra ekonomik ayırımda (personel, cari hizmet, yatırım ve transfer ödenekleri) ve program bazında (bir anlamda ana ve yardımcı hizmet birimleri itibarıyla hazırlanan bir özetinin parlamentoya sunulması ve o şekilde görüşülüp kanunlaşmasının yeteli olacağıdır.

İl Meclisinin Ocak toplantısında ise parlamentonun kabulünde bir takım farklılıklar doğmuş ise bunun revizesi yapılmalıdır. Bu suretle yıl içi uygulamanın başlatılıp yürütülmesi mümkün olacaktır.

Buna göre, İl Bütçe Özeti'nin taslak şablonu şöyle olabilir;

..... **İL ÖZEL İDARESİ (A) CETVELİ**

Ayrımlar		Personel	Cari Hizmet	Yatırım	Transfer	Toplam
Programlar						
- Valilik ve Encümen						
- Meclis						
- Eğitim Hizmetleri						
- Bayındırlık ve İmar Hiz.						
- Çevre, Sağlık Sos. Yrd. Hiz.						
- Tarım, Orman Hiz.						
-Ekonomi ve Ticaret Hiz.						
- Kültür ve Turizm Hiz.						
- Ulaştırma Trafik ve Haber. Hiz						
- Elekt. Su Gaz Hiz.						
Toplam						
Finansman	Öz Gelir					
	Hazine Y.					

Kural gereği, parlamento tarafından onaylanmış bulunan bu tablodaki ödenekler arasında aktarmaların da parlamento onayına sunulması gerekir.

Tablonun alt bölümünde yer alan “Finansman” satırlarında, ekonomik ayırimda saptanan ödenek toplamlarından ne kadarının ilin öz gelirleri ile, ne kadarının hazine yardımları ile karşılanacağı gösterilmelidir. Kanaatimizce, hazine yardımları öncelikle yıllık yatırım programlarında yer alan il yatırımları, ikinci derecede ise personel ödenekleri için kullanılmalı; cari hizmetlerin ve transferlerin mümkün olduğunca ilin özel gelirleri ile karşılanmasına çalışmalıdır. Mahalli idarelerin borçlanması prensip olarak kabul edilmemelidir.

İl bütçesinin %5 ini geçen yatırımlar ile yıllara sari yatırımların mutlaka DPT’na bildirilmesi ve yılı yatırım programına alınması zorunludur. Küçük miktartlı ve yıllık yatırımlar programa alınmayabilir.

Bütçenin gelir tablosu da şöyle olabilir

..... İL ÖZEL İDARESİ (B) CETVELİ

Kodlar	Açıklama	Madde	Kesim	Bölüm	Gelir Türü
	VERGİ GELİRLERİ -Emlak V. Payları -İrat ve Servet Vergileri -Gider Vergileri -Diğer Vergiler VERGİDİŞİ GELİRLER -İşletmeler Hasılatı -Malvarlığı Gelirleri -Özel İdare Payları -Diğer Gelir ve Cezalar HAZİNE YARDIMI				
	TOPLAM				

Genel bütçe vergi gelirlerinden İl Özel İdaresine pay vermek yerine, bütçesine hazine yardımı verilmesinin daha uygun olduğunu düşünüyoruz. Böylelikle, götürü gelir payları dağıtılmak yerine, kimin, neye ihtiyacı varsa ve ihtiyaçla orantılı kaynak tahsisleri imkan dahiline girmiş olacaktır. Her il kendi bütçesinin sahibi olacağı için merkezden ödeme emri bekleme durumu da olmayacaktır.

(Torba bütçe diye adlandırılan bu uygulamanın tüm katma bütçeli idarelere ve özellikle muhtar idarelere teşmili mümkün ve hatta isabetli olur. Torba bütçenin kesin hesabının ise DEVLET MUHASEBESİNİN ÖNGÖRDÜĞÜ AYRINTIDA düzenlenmesi gereklidir.)

Diğer katma bütçeli kuruluşlarda olduğu gibi il özel idarelerinin de bünyelerinde hizmet veren, saymanlık yetkisi de olan bir bütçe dairesi bulunmalıdır. İl özel idaresinin kendi bünyesinde bir bütçe dairesinin kurulması, ancak saymanlık hizmetinin Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü tarafından yürütülmesi de düşünülebilir.

D- İŞLETMELER

1- Döner Sermayeler

Döner Sermaye ilke olarak bir muhasebe kolaylığı (saymanlık hesabından ayrı bir defter ve belge düzeni) ve bir ödenek kullanma pratiğidir. Bu yöntemle yıl boyunca her bir ticari işlemi bütçe hesabı ile ilişkilendirmek yerine yılbaşında bir tek bütçe işlemi (Döner Sermaye ödeneğinin verilmesi) ve yıl sonunda tek bir bütçe işlemi (ödenek fazlasının iptali ve gelir fazlasının bütçe hesabına devri) ile sorun çözülür. Ara işlemler ayrı defter ve hesaplarda, herhangi bir ticari işletme gibi, izlenir. Ancak, bu benzerlik ticari işletmeler yaratılması için istismar edilmemelidir.

Yurdumuzda bolca yapıldığı gibi, “Döner Sermaye” kavramını, “Döner Sermayeli İşletme” şeklinde çarpıtıp, hilkat garibeleri yaratılmamalı, çok özel ve sınırlı hallerde döner sermaye kurulmasına izin verilmelidir. Bu takdirde gelir ve fazlalarının ertesi yıla devri mutlak önlenmeli, vezne birliğini bozucu ayrı ayrı ekonomik cepler oluşturulmamalıdır.

2- İktisadi İşletmeler

İktisadi Teşekküller kurma konusu, münhasıran hizmet alanlarıyla ilgili olmalı ve topluma hitap etmelidir. Bunlar hiçbir şekilde kamu kurumlarına hizmet arz etmemeli, kamu ihalelerine katılmamalıdır.

Statüleri KİT statüsüne paralel şekilde yasalarla çerçevelenmelidir. Kuruluşları ve idari işlemleri kamu hukukuna; ekonomik, ticari faaliyetleri ve üçüncü kişilerle ilişkileri özel hukuka tabi olmalıdır. (Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirketleşme önlenmelidir.)

Yasal çerçeve belirlendikten sonra, kurulmaları encümenin teklifi, meclisin kararı ve Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmalıdır. Hesapları yıllık dönemler itibarıyla mutlaka; gerekli görüldüğünde döneme bağlı olmaksızın, meclisçe seçilip ücretlendirilen Yeminli Mali Müşavirler tarafından denetlenip raporlanmalıdır. Amatörlerden oluşan denetim kurulları kurulmamalıdır.

Yöneticileri mutlaka profesyonel kimselerden seçilmeli, asla kamu görevlilerine yönetimde ve idari kadrolarda yer verilmemelidir. İktisadi teşekküllerde ayrı yönetim kurulları oluşturulmamalı; bir genel müdürün başkanlığında idari işler genel müdür yardımcısı, teknik işler genel müdür yardımcısı, tedarik daire başkanı, pazarlama daire başkanı gibi üst yöneticilerden oluşan bir “Müdürler Kurulu” tarafından karar ve icra işlevleri üstlenilmelidir. (Halk deyişiyle davul da tokmak da kendi ellerinde bulunmalıdır.) Bu yöneticiler iflasa tabi tüccar statü ve sorumluluğunu taşımaları, iki yıl üst üste zarar eden işletmenin “Müdürler Kurulu” üyeleri, kusurlu olup olmadıklarına bakılmaksızın; yanlış ve yanıltıcı işlemlere tevessül eden üyeler derhal, görevlerinden alınmalıdırlar.

E- MİLLİ EMLAK

Devlet malı, kamu malı, milli emlak kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu kapsamdaki taşınır mallar konu dışı tutulursa; mevzuatımız, taşınmaz milli emlakin idaresini esas olarak Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne tevdi etmektedir. Bir kısım Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin idaresi ise İl Özel İdarelerince yürütülmektedir.

Örneğin taş ve kum ocaklarının işletme ruhsatları bu idarece verilmekte, rüsumu da bu idarelerce toplanmaktadır.

Merkezi idarenin (Maliye Bakanlığı) milli emlakın idaresini, merkezde yürütmekte pek başarılı olduğu söylenemez. Taşra örgütü (Defterdarlık Milli Emlak Müdürlükleri) ise inisiyatif kullanmakta yetersiz kalmakta; bütün karar ve sorumlulukları merkezle paylaşmak veya en azından onaylarını almak zorunluluğu hissetmektedirler. Merkezden gelen emir ve telkinler zaman zaman yerel gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Bu konuda derin sıkıntılar vardır.

Milli emlakın (taşınmazların) idaresinin İl Özel İdarelerine devredilmesinin mümkün ve hatta isabetli ve problemsiz olduğunu düşünüyoruz. Uygulamada büyük kolaylıklar ve yararlar sağlaması da beklenebilir. Bu devir kapsamına ormanlar, maden sahaları, kıyılar, ören yerleri ve turistik yatırımlar da dahil edilebilir. (Belki de edilmelidir.)

Bu düzenlemeler sırasında, bir takım kuruluşlara verilen görevlerin de (mesela Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne ait görevler) İl Özel İdaresine devrine dikkat edilmelidir.

Belediye sınırları içerisinde olup şehircilik ve imar planları doğrultusunda belediyelere bırakılması gereken yerlerin devri de İl Özel İdarelerince yapılabilir.

Satış, devir, trampa gibi mülkiyet işlemleri, hukuki ihtilaf ve davalar yerinden daha kolay yürütülebilir, işletilmesi gereken taşınmazlar yerinden daha etkin ve daha verimli şekilde işletilebilir.

Bu konu, mahalli idareler reformunun etkin bir unsuru olarak değerlendirilebilir. Önemli bir fırsattır, diye düşünülebilir.

IV- BELEDİYESLER

Mahalli idarenin temel ve asli kuruluşunun İl Özel İdaresi olması yönündeki görüşümüzü açıklamaya çalıştık. Belediyeler yerel yönetimin ikincil kuruluşu olarak düşünülmelidir (Üçüncü kademede belde ve köyler). Belediyeler, öncelikle meskun mahallerde ve hemşehri hizmetleri için organize edilmeli ve şehir/kasaba büyüklüğüne göre kademeli bir yapılanma

içinde organize edilmelidirler. Belediye kurulabilmesi için beldenin asgari nüfusu 5.000'den az olmamalıdır.

5.000-20.000 nüfuslu beldelerde küçük tip belediyeler kurulmalı buralarda belediye meclisi bulunmamalıdır. Seçilmiş üyelerden kurulu (Bir başkan + 5- 7 üyeli) yönetim kurulu tarafından yönetilmeli, memur kadroları İl Özel İdaresine ait olmalı ve maaşları özel idare bütçesinden ödenmelidir. Muhasebe ve Saymanlık hizmeti -özellikle- İl Özel İdaresinin muhasebesine bağlı olmalıdır. Personel kadrosu, bir Belediye Sekreterinin yönetiminde sayman, doktor, veteriner, mühendis, avukat, zabıta ve itfaiye vs. görevlilerden ibaret olur, diğer iş ve hizmetler işçiler eliyle veya hizmet alım sözleşmeleriyle yürütülür. Küçük tip belediyelere senelere sari harcama ve yatırım yetkisi verilmemelidir. Sözelimi beldenin ihtiyacı olan kesimhane (mezbaa) bina ve tesisleri İl Özel İdaresince yaptırılmalı; sadece işletilmesi hususunda belediyeye görev verilmelidir.

20.001-100.000 nüfuslu beldelerde tam belediye teşkilatı kurulabilmelidir. Sayman dışında kadro ve personeli kendisine ait olabilir. Hemşehri hizmetlerinin kapsamı biraz daha geniş tutulabilir. Bütçesinin %10'unu geçmeyen ve 2 yıl içinde ve her halde bir seçim döneminde tamamlanması mümkün küçük yatırımlar için yetki verilebilir. Yatırımların kendileri için belirlenmiş görev alanları ile sınırlı tutulması gereklidir.

İl merkezlerinde ve 100.000'ün üzerinde nüfusu olan beldelerde büyük tip belediyeler; Ankara, İstanbul, İzmir gibi özelliği olan yerlerde Büyükşehir Belediyeleri kurulabilir. Ancak, Büyükşehir belediyelerinin mutlak özel kanunla (çerçeve kanunla değil) kurulması, teşkilatının, kadro ve personelinin, görevlerinin, yetki ve sorumluluklarının, gelir ve giderleri ile bütçeleme esaslarının, vesayet kural ve uygulama usullerinin kuruluş kanununda gösterilmesi gereklidir. Örneğin; İstanbul'da İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediyesinin hemen hemen aynı konu ve alanlarda, aynı sınırlar için hizmet vermesini (özellikle konunun yabancısı olanlara) anlatmakta sıkıntı çekilmesi normaldir. Yine bir örnek olmak üzere, İstanbul'da personeli, kadroları, bütçesi ile idari bütünlüğüne entegre edilmiş Vali-Büyükşehir Belediye Başkanı- Encümen- İl Meclisi İlişkileri ile karşılıklı görev ve yetkileri iyi tanımlanmış olmak şartıyla tek bir yerel yönetim birimi

kanunu çıkarılması düşünülebilir. Büyükşehir Belediyesi kurulan yerlerde (merkez) ilçe belediyeleri kurulmamalıdır.

Belediye organizasyonları için gözden kaçırılmaması gereken en önemli husus, bu kuruluşlar için mutlaka çağdaş ve kapsamlı bir teşkilat kanunu çıkarılması ihtiyacıdır. Bu kanunda mutlaka kademeli bir yapılanma öngörülmelidir. Çemişgezek ile İzmir’i aynı yapıdaki belediyelerle yönetmek mümkün değildir. Kademeli örgütlenmede beldenin nüfusu yanında, ekonomik kapasitesi (gösterge olarak vergi hasılatı) turistik durumu, kalkınma önceliği vs. kriterler belirlenebilir.

İdarenin bütünlüğü ve idari vesayet red ve inkar edilmemeli, ancak, beldenin sosyal imkanları, ekonomisi, kültürel seviyesi, demokratik geleneği vs. göz önünde tutularak özerklik alanı kademeli olarak genişletilmelidir. Bu ölçütlerin standartları önceden belirlenmeli, politik kaygılarla beldelere farklı kriterler uygulanmamalıdır.

Belediyelerle İl Özel İdareleri arasında görev bölüşümü, coğrafi sınırlar itibariyle değil, görev konuları itibariyle çizilmelidir. İlke olarak, belediye görevleri meskun mahallerde yaşayan insanların cari hizmet ihtiyaçlarına yönelik olmalı; yatırım ve imar-emlak işleri, iktisadi işletmeler ve mali operasyonlardan uzak tutulmalıdırlar (Büyük şehirler için istisna getirilebilir). Belediyelere borçlanma imkanı tanınmamalıdır; üç aydan uzun vadeli borçlanma veya daha kısa vadeli de olsa ertesi yıla sirayet eden borçlanma imkanı asla tanınmamalıdır.

V- SON SÖZ

Devlet kuruluş kanunlarına Anayasa ismi veren bizden başka ülke yok. Batılı ülkeler bu belgeye “Constitution” diyor. Zaten, Cumhuriyetin ilk anayasasına biz de “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” demiştik. Bu isimlendirme ile devlet teşkilat kanunları, Devletin temel nizamını, örgütlenmesini, yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumunu, görev ve yetkilerini, biri birleri ile ilişkilerini ve karşılıklı sorumluluklarını bir şema dahilinde tespit eden ve nihayet Devletin vatandaşla münasebetlerinde bağlı olduğu kuralları (Temel hak ve özgürlükler) belirleyen varoluş belgeleridir.

Devletin esas teşkilatına müteferri yapılanmaların da Anayasada çerçevelenen Devlet felsefesi ve ilkeler içerisinde ve kanunlarla oluşturulması gereği, yine bir Anayasa emridir. Bu konuda birinci ilke, egemenliğin kayıtsız ve şartsız Millete aidiyetidir. 1924 Anayasasında “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletin yegane ve hakiki mümessili olup Millet namına hakkı hakimiyeti istimal eder” hükmü mevcut idi (Madde: 4). 1961 ve 1982 Anayasalarında, Millet egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılacağı düzenlenmiş; “TBMM’nin Milletin yegane ve hakiki mümessili ...” olduğu ibaresi çıkarılmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin zaman içindeki gelişimi dikkate alındığında, millet egemenliğinin (yasama, yürütme ve yargı gücünün) yetkili organlar eliyle kullanılması şeklinde düzenleme doğrudur. TBMM’nin, milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğu vurgusunun kaldırılmasının ise, yetkinin diğer organlarla paylaşılması yanında, bir şekilde parlamentoda çoğunluk sağlayan grupların “Devlet ben’im!” iddialarına yasal dayanak oluşturmama endişesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Buna rağmen, 1924 Anayasası ile vücut bulan Devlet yapılanmasında köklü bir değişiklik getirilmiş de değildir. Örgütsel bakımdan Atatürk’ün Kutlu Meclisi’nin milli bilinçteki özel yerinin muhafaza edildiğini söylemek istiyoruz. Bu da pek tabii ve olması gereken bir durumdur. Görev, yetki ve sorumluluk üçgeninde, denetimler ve dengeler (Checks and Balances) ilişkisinin kilit noktasında parlamento bulunmaktadır. Parlamentolar rejimin en esnek ve akışkan noktalarıdır. Toplumdaki iktidar kaymaları ilk önce parlamentoya yansımaktadır. Demokratik geleneklerin yerleşmesi ölçüsünde bu esneklik (kalite ve yetenek olarak) artmaktadır.

Söz konusu esneklik ve akışkanlık, egemenliği paylaşan diğer devlet organlarında, parlamento ile ilişkilerin derecesi ve niteliği ile doğrudan bağlantılıdır. Bu durum, yürütme organı ile parlamento ilişkisinde çok açık olarak görülmektedir. Toplumsal desteğini kaybeden gruplar, parlamento çoğunluğunu kaybetmekte; parlamento çoğunluğunu kaybeden hükümetler de iktidar güçlerini kaybetmektedirler. Bu mekanizma, toplumsal sistemde açıklık ve esneklik sağlamakta; kendi kendini besleyen kapalı devre odakların kemikleşmesini önlemektedir.

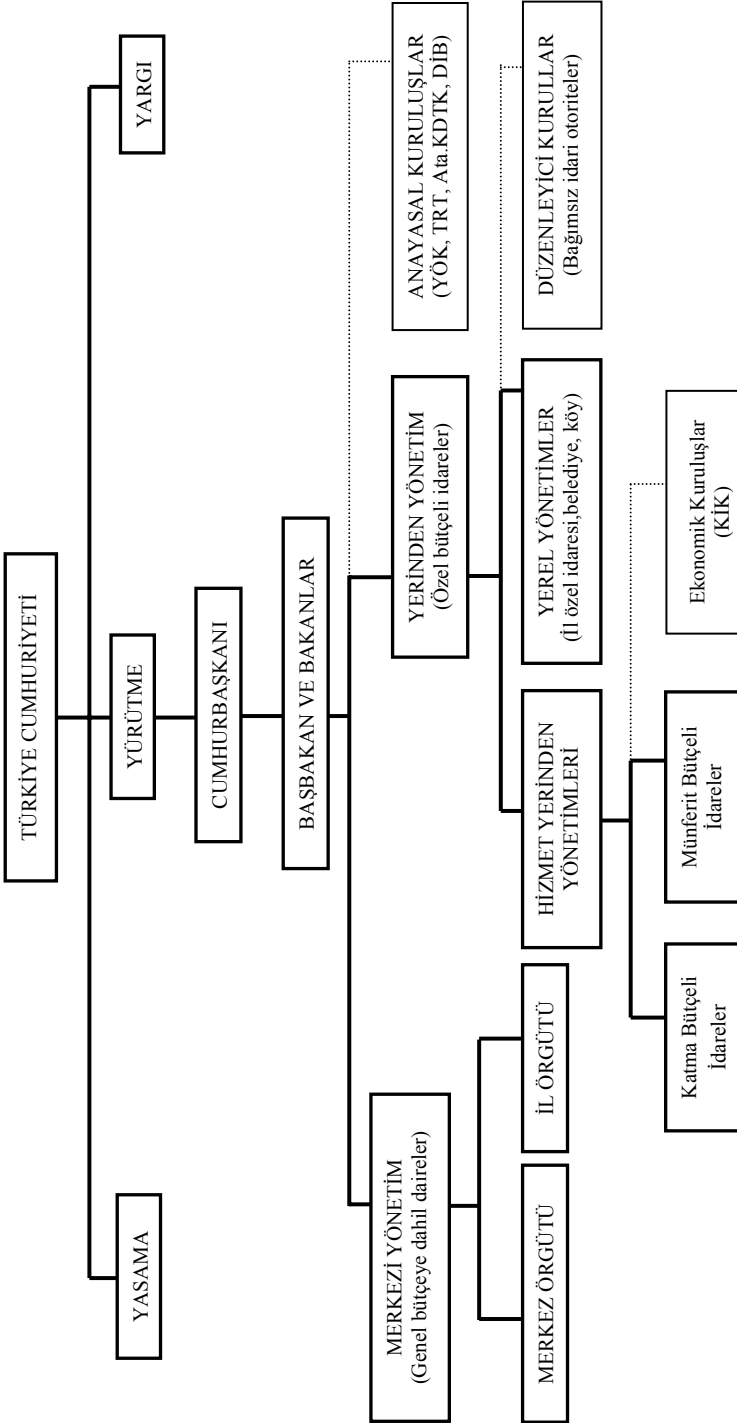
Bu bağlamda, başta hükümetler olmak üzere yürütme görevini üstlenen bütün idari birimler, ya doğrudan (Bakanlar Kurulunun kendisi) veya hükümet kanalıyla, parlamentoya karşı bir hesap verme sorumluluğu altında bulunmalıdırlar. Bunun doğal sonucu, parlamentonun bu hakkının gereği olan oluşturucu ve soruşturucu mekanizmalara, inisiyatiflere ve yaptırım yeteneğine sahip kılınmasıdır. Yasal düzenlemelerinin yapılması, güvenoyu, bütçe ve kesin hesaplarının kabulü, kadro düzenlemeleri, üst yönetici ve üyelerinin seçimi veya atanmalarının onaylanması, bilgi edinme ve denetim yolları gibi yöntemler bu mekanizmalara örnek gösterilebilir.

Devlet'te yeniden yapılanma ihtiyacının kuvvetle hissedildiği; bu yolda Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Mali Yönetim Kanunu, Mahalli İdare Reform Kanunu gibi düzenleyici metinlerin taslaklarının kamuoyunda konuşulduğu şu günlerde konuya bir başka açıdan yaklaşarak tartışmalara katkıda bulunmak istedik.

Bu bağlamda, yasal düzenlemelerin yapılması sırasında göz önünde bulundurulması gereken anayasal kurallar yanında diğer yasalar ile idare hukuku öğretisinde genel kabul gören ilkelere ve kavramlara işaret ettik.

Müteakiben , çağdaş, rasyonel, etkin ve daha özerk bir yerel yönetim için “İl özel idare” sinin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir model oluşturmaya çalıştık.

Takdir okuyucunundur.



Notlar: 1) Merkezi idare Hükümete doğrudan bağlı ve tek Devlet tüzel kişiliği altındaki idareler topluluğudur. Merkezi idarenin kuruluş, işleyiş ve denetimi hiyerarşik düzene tabidir. (Merkezi idare içinde yer alan kuruluşlarda “Bağlı kuruluş” kavramı genellikle vesayet ilişkisi anlamında değildir. Örn eğin: 3152 sayılı kanun madde: 29, Emniyet Gn. Md. lüğü)

2) Yerel idareler, ayrı tüzel kişilikleri ve ayrı bütçeleri olan idari ve mali bakımdan bağımsız kamu kuruluşlarıdır. (Kuruluş kanunlarında “Bağlı kuruluş” olduğu belirtilmiş olanların bağımsızlığı konusunda farklı değerlendirmeler mevcuttur.)

3) Özel bütçeli bu yerel idarelerin bazıları konsolide bütçeye dahil edilmiştir. Üniversiteler, DSI, TCK gibi katma bütçeli idareler. Bazıları katma bütçenin dışında bırakılmıştır. SSK, Bağkur, TAEK, TSE gibi.

4) Yerel idarelerin tümü Hükümetin VESAYET DENETİMİNE tabidir. Vesayetin derecesi bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş statüsüne bağlıdır. Gerek hiyerarşik ilişki ve gerekse vesayet ilişkisi Anayasamızın İDARENİN BUTÜNLÜĞÜ ilkesinin doğal gereğidir.

5) Düzenleyici Kurullar idari butünlüğe dahil, işleyişinde idarenin tabi olduğu kurallara tabi, karar ve tasarruflarında hükümete ve parlamentoya hesap veren örgütler... (olmalıdır).

SAYIŞTAY ÖN DENETİMİNDE TESCİL

Yaşar UZUN

Sayıştay Başkanetçisi

Günümüz toplumsal yapılarında, kamu mali denetim kapsam ve metotlarının daha genişletilmesi ve geliştirilmesi hususu önemini korumaktadır. Bu anlamda kamu mali denetiminde mali işlemlerin ön denetimi araçlarından olan "sözleşme tescili" ile kamu idarelerinin yapmış oldukları sözleşme ve bağitların uygulamaya konulmasından önce, mevzuata uygunluk yönünden denetlenmesi ve bu vesile ile kamu menfaatlerinin korunması sağlanmaya çalışılmakta, hukuki olmayan sözleşmelerin eksiklik yönleri ortaya çıkarılarak doğacak zararlar önlenmektedir.

Kamu kaynağının harcanmasına ilişkin sözleşme tescili, kamu harcamasının mevzuata uygunluğunun ön denetimi açısından ne denli önemli ise, kamu kaynağının elde edilmesine ilişkin kamu sözleşmelerinin tescil edilmesi de bir o kadar önemlidir.

YASAL DÜZENLEMELER VE MEVCUT DURUM

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 64'üncü maddesi l'inci paragrafında; harcamayı gerektirecek taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize için Maliye ve Gümrük Bakanlığına gönderileceği, Maliye ve Gümrük Bakanlığı vizesinden ayrık tutulacak taahhüt ve sözleşmelerin yılları bütçe kanunlarında gösterileceği belirtilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 30'uncu maddesi 1'inci paragrafında; Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitların tescile tabi olduğu,

3'üncü paragrafında bu sözleşme ve bağitların Sayıştay'ca tescil edilmedikçe uygulanamayacağı,

4'üncü paragrafında; 1050 sayılı Muhasebe-î Umumiye Kanununun 64'üncü maddesi uyarınca ve Bütçe kanunları ile vizeden istisna edilen sözleşmelerle ivedilik ve gizlilik sebebi ile eksiltmeden istisnasına Bakanlar Kurulunca karar verilen hususlar ve yabancı memleketlerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmelerin bu hükmün dışında olduğu,

düzenlenmiş olup, mahalli idareler açısından ise ek 11'inci madde ile;

"Özel İdarelerin ve Belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları sözleşmelerle her türlü bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceğı, bunların niteliğı, konusu ve tutarı dikkate alınarak Sayıştay Başkanlığının önerisi üzerine, her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilir."

amir hükmü getirilmiştir.

Görüldüğü üzere, genel ve katma bütçeli kuruluşların harcamalarına ilişkin sözleşmelerin Maliye Bakanlığı tarafından mevzuata uygunluk yönüyle incelenmesine vize işlemi, genel ve katma bütçeli kuruluşların yanında il özel idareleri ve belediyelerin harcamalarına ilişkin sözleşmelerinin Sayıştay'ca, mevzuata uygunluk yönüyle denetlenmesine ise tescil işlemi denilmektedir.

Söz konusu yasalar ile kamu mali denetiminde harcamalara ilişkin sözleşme ve bağitların mevzuata uygunluk yönüyle ön denetimi öngörölmüş olup, gelire ilişkin sözleşme ve bağitların tesciline ise değinilmemiştir.

SAYIŞTAY TESCİLİNDE UYGULANAN USUL

Kamu harcamalarının Sayıştay'ca tescilinde uygulanacak usul 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 32'nci maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre tescile tabi tutulmak üzere Sayıştay'a gönderilen (harcamalara ilişkin) sözleşme ve bağitlardan mevzuata uygun bulunanlar incelemeyi yapan Sayıştay denetçisi ve grup şefi tarafından tescil edilmektedir. Mevzuata uygun bulunmayanlar düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte sözleşme ve bağıtı gönderen dairesine geri gönderilmektedir.

Alınacak karşılık (savunma/düzeltilme) üzerine ya tescil işlemi yapılır yada bir müzekkere ile durum Sayıştay Birinci Başkanlığına sunulur. Birinci Başkanın, görüşünü bildirmesi için görevlendirdiği Sayıştay dairesi tarafından yapılan inceleme sonucu mevzuata uygun bulunmadığına karar verilen sözleşme ve bağitlar, dairelerine geri gönderilir.

Şayet ilgili ita amiri daire kararına yasal şekilde itirazda bulunursa, Birinci Başkan bu belgeleri incelemek üzere Daireler Kuruluna sevkeder.

Sayıştay Daireler Kurulunca tereddüt konusunun mevzuata uygun olduğuna karar verilirse işlem tescil edilir. Şayet mevzuata aykırı bulunduğu kararı alınırsa, söz konusu işlemle ilgili belgeler karar gereğince dairesine geri gönderilir.

Daireler Kurulunca tescilinden kaçınılan mevzuatın açıkça yasaklamadığı sözleşme ve bağitlar, ita amirlerinin sorumluluğu yüklenmeleri halinde durumun Sayıştay'a gerekçesiyle bildirilmiş olması şartıyla uygulanabilecektir. Ancak bu durumda Sayıştay'ca kabul edilmeyen hususlara ilişkin ödeme ve harcamalardan doğacak sorumluluk ita amirine ait olacaktır. Söz konusu sorumluluk, ödeme ve harcamanın yapıldığı yıla ait sayman hesabının yargılanması sırasında hükme bağlanacaktır. Sözleşme tescilleri Sayıştay'ca 15 gün içinde sonuçlandırılır. (832 sayılı Kn.Md.37)

Gerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde, gerekse 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde vurgulandığı üzere kamu ihalelerinde esas amaç, ihalede saydamlığı, rekabeti, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını, kaynakların verimli kullanılmasını temin etmektir. Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerle belediye ve özel idarelerin denetimine tabi diğer daire ve kurumların ihale işlemlerinde düzenlemiş oldukları kamu harcamalarına ilişkin sözleşmeleri tescil ederek harcama öncesi dış denetim görevini yerine getirmektedir.

Yukarıda belirtilen ihale ilke ve amaçlarının; ihalenin başlangıcından, sözleşmenin tamamlanmasına kadar olan her aşamada korunması ve temini gerekli olduğundan, sözleşme tescili sırasında, 22.04.2003 gün ve 25087 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan (498) seri nolu Sayıştay Genelgesinde öngörüldüğü üzere Sayıştay'a gönderilmeleri icabeden sözleşme dosyalarının kapsamı gereken bilgi ve belgelerin tam olarak mevcut olup olmadığı kontrol edilir. İhalenin yasada belirtilen ihale usullerine uygun olup olmadığı, şartnamesinde ihale ilkeleri anlamında açıklık ve rekabetin korunup korunmadığı, gereken şeffaflığın sağlanması açısından ilanların usulüne göre yapılıp yapılmadığı, tekliflerin usulüne uygun olarak alınıp alınmadığı, ihale karar aşamasında açıklık ve rekabetin ihlal edilip edilmediği, ihale üzerinde kalan yüklenici ile usulüne uygun sözleşme yapılıp yapılmadığı, sözleşme maddelerinin mevzuata ve şartnamesine uygun olup, olmadığı hususlarının denetimi yapılmaktadır.

İHALE MEVZUATINDA SÖZLEŞME TESCİLİ

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 2'nci maddesine göre, maddede sıralı idarelerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanunun konusunu oluşturmaktadır. "İhalenin sözleşmeye bağlanması" başlıklı 46'ncı maddesinde; yapılan bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu yeni ihale kanununun konusu yukarıda belirtildiği üzere kamu harcaması üzerine olup, kamuya gelir sağlamaya yönelik satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin ihale usul ve esasları bu yeni kanunda düzenlenmemiştir. Ancak, yeni ihale kanununun 68'inci maddesinin (a) fıkrasında; "Bu kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz" denilmekte olup, bu hükümden, gelir elde edilmesine yönelik ihalelerin, gelir ihalelerini konu alan yeni bir ihale kanunu ile düzenleninceye kadar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılacağı, sözleşmelerinin düzenleneceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyeler, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, satım işleri gibi idareye gelir getirici ihaleleri ve dolayısıyla bu ihalelerle ilgili sözleşmeleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda öngörülen esas ve usuller dairesinde icra edeceklerdir. Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanununun yukarıda belirtilen değişik 30'uncu maddesi uyarınca hali hazırda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ilke ve esaslarına göre yapılacak bir kamu gelir ihalesine ilişkin sözleşmenin tescili yapılamamaktadır.

KAMU GELİR SÖZLEŞMELERİNİN DURUMU

Yukarıda belirtildiği üzere Sayıştay, kamu gelirine ilişkin olarak idarelerin yapmış oldukları ihaleler sonucu düzenlenen sözleşmelerin tescilini yapmamaktadır. Kamu gelir sözleşmelerinin tescil edilmemesinin doğurduğu zararlar dikkate alındığında, bu alanda kamu mali denetiminde önemli bir boşluğun bulunduğu anlaşılabacaktır. Söz konusu zararları iki boyutta inceleyebiliriz:

1- Sayıştay denetimine tabi idarelerin düzenlemiş oldukları kamu gelir sözleşmeleri açısından: Bilindiği üzere Sayıştay genel ve katma bütçeli daireler, bunlar tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüsleri, il özel idareleri ve belediyelerin gelir ve giderleri ile

mallarını T.B.M.M. adına denetlemektedir. Uygulamada denetlenen idarelerin gelir ihaleleri ve sözleşmeleri ihale ve sözleşmenin yapıldığı yılın (idare döneminin) sonrasında ertesi yıl/yıllarda denetlenebilmektedir. Bu durumda gelir sözleşmelerinin konusu itibariyle, örneğin kira sözleşmelerinde kiraya, verme işlemi, satış sözleşmesinde mülkiyet devri yapıldığı için, şayet bu gelir sözleşmeleri ve ihalesinde bir usulsüzlük varsa, ertesi yıl/yıllarda yapılacak denetimlerin etkinliği kalmayacaktır.

Günümüzde özellikle Büyükşehir sayılan illerdeki idarelerin (Bakanlıklar, Büyükşehir Belediyeleri İl Özel İdareleri, İl Defterdarlığı, Üniversite Bütçe Dairesi Başkanlıkları, Döner Sermaye Saymanlıkları vb.) yapmış oldukları gelir ihalelerine bakıldığında keşif miktarlarının son derece yüksek olduğu, bugün itibariyle trilyonlara varan keşiflerde gelir ihalelerinin yapıldığı görülecektir. Ancak bu gelir sözleşmelerinin Sayıştay tescili olmadığı için, söz konusu gelir ihalelerinde ve sözleşmelerindeki olası hatalar zamanında idaresine bildirilmemektedir. Bu hatalardan başlıcaları şunlardır:

A- İdareler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda (Md.35'te) öngörülen ihale usullerine riayet etmeyebilmektedirler. Örneğin idare açık artırma ya da kapalı teklif usulüyle artırma şeklinde yapılacak bir gelir ihalesini pazarlık usulü (Md.50) ile yaparak kapalı teklif ve açık artırma usulünün gerektirdiği Resmi Gazete ve diğer gazetelerle kamuoyuna ihalenin ilan edilmesi (Md.17) gibi ihalede saydamlık ve rekabet açısından son derece önemli olan bir konudan kaçınmakta ve davetiye usulünü uygulayabilmektedir. Bu usulde ise ilgili idare ihaleye teklif vermesi için kendi davet ettiği isteklilerden birine ihaleyi vermektedir. Bu durumda idare pazarlıkla ihale usulünün gerektirdiği gerekçeler (ani ve beklenmeyen durumlar, ivedilik, kullanım özelliği vb.) tam oluşmadan hatalı ihale usulüyle gelir ihalesini yapmakta, buda serbest rekabet ortamını engelleyerek maksimum uygun bedelin elde edilmesini önlemekte ve kamu, zarara uğratılmaktadır.

B- Gelir ihalelerine ilişkin şartnamelerde rekabeti engelleyen hükümlerle ihalelere katılım önlenmektedir. Şartname maddeleri okunduğunda ihalenin verileceği kişinin tarif edildiği anlaşılabilmektedir.

Belirli miktarda sermayesi olanların ancak ihaleye katılabileceği, bir yıllık kiranın peşin istenilmesi gibi.

C- Başka başka istekliler tarafından yerine getirilebilecek ihale konuları, bir gelir ihalesinde toplanabilmektedir. Örneğin Büyükşehirlerde metro-tramvay işletilmesi ihalelerinde "elde edilen bilet gelirlerinin belirli yüzdesinin belediyelere verilmesi karşılığında ihale" yapılırken aynı ihalenin konusuna; metro yerlerindeki belediye işyerlerinin (belediyeye belirli bir yüzde karşılığında) 3'üncü şahıslara kiraya verilmesi ve yine metro istasyonlarındaki ilan panolarının kira ihalesi de dahil edilebilmektedir. Belirli miktar sermaye ve deneyimin istendiği bu tür ihalelerde katılımcı sayıları son derece sınırlı olabilmektedir.

D) Gelir ihalelerinde muhammen bedelin sağlıklı tespit edilmediği durumlarda idareler, (genel anlamda da) kamu, zarara uğratılabilmektedir. Örneğin, bugün itibariyle milyarlarca lira keşif bedeli ile kiraya verilmesi gereken bir kamu tesisi, iş merkezi, değerinin çok altında muhammen bedel üzerinden kiraya verilebilmekte, yine trilyonluk değerdeki bir kamu arazisi ya da işletmesi değerinin çok çok altında bir fiyatla satılabilmektedir. Bugün sadece günlük hasılatı milyarları bulan park, büfe, otopark, iş merkezleri, mezbahaneler, dükkanlar vb. yerler, değerinin çok altında bedellerle kiraya verilebilmekte ve bir defa kiraya verildikten sonra tahliyeleri çok zor olduğundan, artık kamuya ait bu nevi yerlerin yeniden ihaleye çıkarılması zorlaşmaktadır. Örneğin 3 yıllığına kiraya verilmiş olan bir yerde 10 yıldır aynı kiracının kiralamayla devam ettirdiği sık sık görülmektedir.

E) Kamu gelirine ilişkin sözleşme metinlerinde idareyi zarara uğraticı şekilde ifadelere yer verilebilmektedir. Örneğin kira artış oranları çok düşük tutulabilmekte, kiralanan menkul ya da gayri menkule bir zarar gelmesi halinde uygulanacak hükümlerin sözleşmeye konulmaması, kiralayan şahsın kamu gelirini ödeme şekil ve şartlarının tam ifade edilememesi, gecikmeler halinde uygulanacak müeyyidelerin konulmaması, komisyon kararlarında öngörülen kiralama süresinin sözleşme metninde aşılması, elde edilen hasılatın belirli bir yüzdesinin idareye verilmesi gereken kiralamalarda, karşı

tarafın elde ettiği bütün hasılatı resmi olarak belgelendirme şartının konulmaması, komisyon kararlarında (Ör: yıllık/6 aylık) kira bedelinin peşin alınması öngörüldüğü halde, sözleşmede buna aykırı hükümlere yer verilmesi.

F) Yine gelir ihalelerinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesinde öngörülen ihaleye katılamayacak olan, ihaleyi yapan idarenin ita amiri, ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olan şahısların, bunların eşlerinin ve ikinci dereceye kadar kan ve sihri hısımlarının, bu şahısların ortaklarının ya da geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaları yasaklanmış olan şahısların kamu gelir ihalelerine girdikleri görülebilmektedir. Bu tür durumlarda zaten ihalelerde açıklık ve rekabette ortadan kalkmıştır.

G) Sözleşme yapılmıyca kadar olan aşamalarda sahte belge ibrazı ile idareler yanıltılarak zarara uğratılabilmektedir.

H) Kapalı teklif usulü artırımlarda, ihaleye katılanların bazı/bazılarının dış zarfları açıldıktan sonra bazı belgelerinin eksik olduğu iddia edilerek ihaleye girdirilmemektedirler. Oysaki eksik olduğu belirtilen belgeler (örneğin tebligat adresinin bulunmaması gibi) bazen ihaleye girmeyi engelleyici nitelikte olmamaktadır. Örneğin; 2886 sayılı yasanın 37'nci maddesine göre iç zarfın üzerindeki açık adres zaten tebligata esas adres sayılmaktadır.

I) İhale ilanlarında ihale konusu işin niteliği, yeri ve evsafının tam belirtilmemiş olması, ilan şekil ve sürelerine riayet edilmemiş olması da rekabet ortamının oluşmasını en baştan engellediği için idareler zarara uğratılabilmektedir.

İ) 2886 sayılı Kanunun (43 ve 49'uncu) maddeleri uyarınca ihale pazarlığa bırakıldığında şartnamede belirtilen nitelik ve şartların aynen muhafaza edilmediği görülebilmektedir. Örneğin ilk ihalede (5) sokaktaki otoparkların kiraya çıkarılması söz konusu iken istekli çıkmaması ya da teklif olunan bedelin komisyonca uygun görülmemesi halinde işin pazarlığa bırakılması halinde yine ilk ihaledeki (5) sokaktaki otoparkların ihaleye

çıkartılması gerekirken tüm belediye sokaklarındaki otoparkların pazarlığa çıkartılması gibi.

Şayet kamu gelir sözleşmeleri zamanında Sayıştay tescilinden geçirilmiş olsa idi, bu tür hataların önüne geçilerek kamu zararı yapılması önlenecektir. Söz konusu işlemler, ertesi idare döneminde (ertesi yıl/yıllarda) denetlendiğinde ise söz konusu tesis, işletme, arazi veya menkul mallar çoktan kiraya verilmiş ya da mülkiyeti devredilmiş olmaktadır. Bu durumda ise ancak buna sebebiyet verenlerin sorumluluğu hükme bağlanıp, ilgili cezai yaptırımların uygulanması sağlanmaktadır.

Ülkemizde kamu kaynaklarının çok etkin ve verimli değerlendirilebilmesi için kamu idarelerinin yapmış oldukları gelir sözleşmelerinin kamu adına dış denetim yapan kurumca denetlenmesi gerekmekte olup, kaynak elde etmeye çalışan idarelerin iyi niyetli olarak yapacakları kamu gelir ihalelerinde ve sözleşmelerindeki hukuki veya maddi hatanın bir dış denetim organı tarafından zamanında fark edilmesi ve düzeltiltilmesi hem o idarenin, hem de ülkenin kazancı olacaktır.

Günümüzde merkezi hükümetler, ülke yönetimin de ekonomik krizleri aşabilmek için yoğun bir şekilde kaynak arayışlarına girmektedirler. Bu kaynak arayışlarının şekli; halktan ek vergiler almak, personel alımını sınırlamak, kamunun elinde bulunan maliyeti getirisinden daha fazla olduğu düşünülen kamu kaynaklarının satışı yoluyla elinden çıkarmak şeklinde olabilmektedir. Örneğin T.B.M.M. lojmanlarının, kamu lojman ve sosyal tesislerinin, Hazine arazilerinin, kamu taşıtlarının, orman niteliğini kaybetmiş arazilerin satışı, enerji dağıtımı ve santralleri devri gündemde olan konular arasındadır. Yürütmenin bu tür gelir getirici ihale işlemlerinin ve bunlara ilişkin sözleşmelerinin ön denetimi (tescil dışında olması nedeniyle) T.B.M.M. adına zamanında yapılamamaktadır.

Bu durum ise bir defada satışları yapılarak mülkiyetleri devredilecek ihale konusu menkul ve gayri menkullerin rekabet ortamında gerçekten en uygun şartlar ve bedellerle değerlendirilip değerlendirilmediğinin, kamu gelir

kaynaklarının en uygun şekillerde kullanılıp kullanılmadığının objektif denetiminin zamanında yapılamaması sonucunu doğurmaktadır.

Kamuya ait kaynakların elden çıkarılmasında yapılacak sözleşmelerin tescilinin yapılmaması kamu menfaatlerine zarar verici niteliktedir. Zira ilgili ihale ve sözleşmelerde yukarıda sıralanan hataların önüne geçilebilmesi ancak bu ihale ve sözleşmelerin bir dış denetim ve yargı organı tarafından denetlenmesi ile önlenecektir. Dış denetimin amacı zaten tarafsız bir şekilde kamu menfaatlerini ön planda tutarak idari işlem ve eylemleri denetlemektir.

2- Sayıştay'ın Denetim Alanına Girmeyen İdareler açısından:

Bunların başlıcaları; sosyal güvenlik kuruluşları, belediye ve özel idarelerin kurmuş oldukları birlikler, kamu kaynağı kullanan kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar, siyasi partiler, kamunun ortağı olduğu şirketler (örneğin belediye şirketleri), KİT'ler, diğer özel bütçeli kuruluşlar vb.

Kamu kaynağını kullanan yukarıda sayılan idarelerin; yapmış oldukları harcama ve gelir elde edilmesine ilişkin işlem ve eylemlerinin T.B.M.M. adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim alanlarının dışında tutulması, kamu gider ve gelirin "denetimin bütünlüğü" anlamında takip edilmesini güçleştirmektedir. Örneğin bir belediye hesabı incelenirken belediye şirketlerine sermaye şeklinde kaynak aktarıldığı dış denetim anlamında görülebilmekte ancak bu aktarılan kaynakla o şirketin hangi harcama ve gelir ihalelerinin yapıldığı denetlenememektedir. Benzer şekilde özel idarelerin ortak oldukları bir şirketin/kurduğu birliklerin gelir işlemleri ve gider işlemleri de kamu adına dış denetim ve yargılama görevi yapan Sayıştay'ın denetim dışında kalmaktadır. Bu durumda idareler, doğrudan yapamadıkları gider ve gelire ilişkin işlemleri bu birlik veya şirketlere kaynak aktararak gerçekleştirebilmektedirler.

KAMU GELİR TÜRÜ OLARAK ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİ VE SAYIŞTAY TESCİL BOYUTU

İdareler, harcamaları için gerekli geliri yeterince temin edemedikleri takdirde ek kaynak gereği hissetmektedirler. Bu durumda da ilave gelir kaynakları bulmak için kamunun elinde bulunan değerlerin özelleştirilmesi yoluna gidilebilmektedir.

Özelleştirme geniş anlamıyla; iktisadi, mali, sosyal ve siyasal sebeplerle ulusal ekonomi içerisinde KİT'lerin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar bütünü olarak tanımlanmaktadır.¹ Özelleştirmenin nihai amacı, sadece devletin ekonomideki rolünü minimize etmek ve böylece ekonominin tümüyle serbest piyasa koşullarına devredilmesi olmayıp, bunun yanı sıra mali, toplumsal ve siyasal değişimlerde sağlamaktır. Bu ekonomik amaçlardan biriside kamu sektörünün dış finansman ihtiyacını azaltmaktır. Zira KİT'lerin dış finansman ihtiyacı, hazine yardımları, görev zararları, borçlanmalar vs. gibi yöntemlerle karşılanmakta, bunlarda para arzının artışı ve bu yolla enflasyonun yükselişini hızlandırmaktadır.²

24.11.1994 gün ve 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile özelleştirmenin amaçları "ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak" olarak belirlenmiştir. (Md.1) Söz konusu Kanun ile Başbakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurularak (Md.4), özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemleri yürütme görevi bu idareye verilmiştir. Öte yandan söz konusu idare, kanunun 3'üncü maddesi ile ihdas edilen "Özelleştirme Yüksek Kurulu"nun almış olduğu kararlarında uygulayıcısı durumundadır.

¹ "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme" Dr.Eyüp Zengin (s:29)
² a.g.e. (s=30,31)

1985 yılından itibaren 221 kuruluşdaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilmiştir. Bunlardan 167 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve 150 tanesinde hiç kamu payı kalmamıştır. Özelleştirme kapsamına alınan 16 yarım kalmış tesisin satış veya defter değeri üzerinden devir işlemi gerçekleştirilmiştir. 22 kuruluşdaki kamu payı, 4 elektrik santrali ve 4 taşınmaz değişik nedenlerle özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmiş olup halen özelleştirme kapsamında 34 kuruluş bulunmaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının başlangıcından itibaren 2001 yılı sonuna kadar temettü geliri hariç 7,4 milyar dolar tutarında özelleştirme geliri gerçekleştirilmiştir. Gelir paylaşımı esaslı olarak özel sektöre devredilen üç GSM lisans satışından elde edilen 3,5 milyar dolarlık gelir de dahil edildiğinde özelleştirme işlemlerinden sağlanan kaynaklar toplamı 10,9 milyar dolara ulaşmaktadır.

2002 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı portföyündeki özelleştirme uygulamalarından 518 milyon dolarlık gelir elde edilmiştir. POAŞ'ta bulunan 168 milyon dolar değerindeki kamu hissesi Mart 2002'de, 238 milyon dolar değerindeki kamu hissesi ise Temmuz 2002'de özelleştirilmiştir. Ayrıca bir çok kuruluşa ait tesis ve varlık satışı ile bedelli devir işlemi 2002 yılı içinde gerçekleştirilmiş olmakla beraber piyasa şartlarındaki belirsizlik ve yabancı sermayenin yeterince çekilememesi sonucu daha büyük miktarda özelleştirme geliri elde edilememiştir.

Tablo: Özelleştirme Gelirleri**(Milyon ABD Doları)**

	1986-96	1997	1998	1999	2000	2001	Toplam
TOPLAM (A+B)	4229	709	1172	242	2999	107	9458
A-Net Özelleştirme Gelirleri (1)	3099	466	1020	38	2712	60	7395
Blok Satış	1493	251	289	0	1479	5	3517
Halka Arz	763	0	633	0	1 104	0	2500
İMKB'de Satış	524	0	2	0	0	0	526
Tesis Satış/Devri	319	214	96	19	72	55	775
Bedelli Devir	0	0	0	19	57	0	76
B-Temettü Gelirleri	1 130	244	152	204	286	47	2063

*Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı**(1) Gelirler satış bedelleri olup vadeli satışlar dahildir.*

2003 yılında 4 milyar dolarlık özelleştirme uygulaması sonucunda 2,1 milyar dolar nakit girişi sağlanmasa hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak amacıyla;

- TDI'ye ait Çeşme, Dikili, Trabzon ve Kuşadası limanları, SEKA'ya ait Afyon ve Kastamonu İşletmeleri, İGSAŞ, PETKİM, TAKSAN A.Ş., GERKONSAN A.Ş., Eti Gümüş, Eti Elektrometalurji, T.Zirai donatım A.Ş.'ye ait Adapazarı İşletmesi, SEKA'ya ait Akdeniz, Aksu, Balıkesir ve Çaycuma İşletmeleri yılın ilk çeyreğinde özelleştirilmesi planlanan kuruluşlardır.
- Yılın ikinci çeyreğinde TÜPRAŞ, TÜGSAŞ'a ait Gemlik, Samsun, Kütahya İşletmeleri; Sümer Holding A.Ş.'ye ait Diyarbakır, Malatya, Adıyaman, Tercan, Akdeniz, Çanakkale, Van İşletmeleri, Adana Çırçır Fabrikası, Sarıkamış Fabrikası ve TEKEL'in özelleştirilmesi öngörülmektedir.

- THY, ATAKÖY Otelcilik ve Marina, KBİ, Eti Bakır, SEKA'ya ait İzmit İşletmesi ve Taşucu Limanı, Sümer Holding A.Ş.'ye ait Merinos, Bakırköy, Beykoz, Antalya, Bergama ve Manisa İşletmeleri ise yılın üçüncü çeyreğinde özelleştirilmesi planlanan kuruluşlardır.

Özelleştirilecek şirketlerin piyasa şartlarına göre blok satış, halka arz ve kuruluşa özgü diğer metotlarla özelleştirilmesi programlanmıştır. Sümer holding, THY, TÜGSAŞ ve EBÜ A.Ş.'ye ait bazı işletmeler blok hisse satışıyla, TDİ'ye ait bir işletme varlık satışıyla, SEKA'ya ait bazı işletmeler varlık satışı ve blok hisse satışı yöntemiyle ilgili kuruluşlar tarafından ihaleye çıkarılacaktır. TEKEL'in ise bazı gayri menkullerinin kuruluş tarafından özelleştirilmesi öngörülmektedir.

2003 yılında Turban, TÛMOSAN ve T.Zirai Donatım A.Ş.'nin tasfiyesiz infisahla Sümer Holding bünyesinde birleştirilmesi, TDÇİ'nin tasfiye edilmesi, EBÜ A.Ş., Erdemir, DİVHAN A.Ş., Eti Krom, BURSAGAZ ve ESGAZ'ın gelişmelere göre değerlendirilerek özelleştirilmesi; T.Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirme programına alınması; Türk Telekom ve Vakıfbank'ın özelleştirme işlemlerine devam edilmesi; İMKB, İstanbul Altın Borsası, Milli Piyango, T.Halk Bankası, enerji üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirme kapsam ve programına alınması öngörülmektedir.

24 Şubat 2003 tarihli ÖYK kararı ile otoyollar ve boğaz köprüleri özelleştirme kapsamına alınmıştır.³

Sözü edilen 4046 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre Özelleştirme İdaresi Bütçesinin denetimi Sayıştay Başkanlığına verilmiş, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının çalışmaları ve Özelleştirme Fonunun kullanımı ile özelleştirme işlemleri sırasındaki her türlü hizmet ve uygulamaların denetimi Yüksek Denetleme Kurulunca yapılmaktadır. Yine aynı yasanın 12'nci maddesine göre; bu Kanun ile yapılması öngörülen

³ 17 Ekim 2002 Gün ve 24909 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 8 Ekim 2002 Gün ve 2002/4810 sayılı 2003 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki" R.G. 15.03.2003 gün ve 25049 (Mükerrer) (s:72,73,74)

işlerde 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun vize ve tescile ilişkin hükümleri uygulanmayacaktır.

Söz konusu özelleştirme faaliyetleri ile Hazineye önemli şekilde gelir temini sağlanmakta olduğundan, Devletin gelir ve giderlerini denetleyen Sayıştay'ın bu faaliyetleri denetleyememesi kamu gelir ve kamu giderlerine "denetimin bütünlüğü" mantığı içerisinde tam manasıyla nüfuz edememesine yol açmaktadır. Anayasadan kaynaklanan nedenlerle özel kanunlarla idari tasarruflar için farklı denetim birim ve mekanizmalarını devreye katmak, kamu menfaatlerini ön planda tutarak kamu idaresini denetlemede çok başlılığa yol açabilmektedir. Şeffaf, kaliteli bir kamu yönetimi için kamunun gelir ve giderlerinin bir bütün halinde bir dış denetim mekanizması tarafından kontrolü gerekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde kamu mali denetiminde kamu kaynağının elde edilmesine yönelik sözleşmelerin mevzuata uygunluk yönünden ön denetimi yani işlem öncesi dış denetimi yapılmamaktadır. Bu durum kamu kaynaklarının ve bu kaynakların verimli değerlendirilmesinin denetiminde bir boşluk yaratmaktadır. Gelir elde edilmesine ilişkin zamanında yapılacak sözleşme tescilleri ile gelirin mali denetiminde daha etkin, verimli bir denetim fonksiyonu icra edilecektir.

Bu bağlamda;

a) Denetlenen idarelerin her türlü gelir sözleşmelerinin Sayıştay tescilinden geçirilerek ön denetime tabi tutulması için gerek 1050 sayılı Muhasebe-î Umumiye Kanununda, gerekse 832 sayılı Sayıştay Kanununda yasal değişikliğe gidilmesi, yapılacak her türlü düzenlemelerde "sözleşme tescili" fonksiyonunu icra edecek kurumlar anlamında "gelir sözleşmeleri"nin de tescil kapsamına alınması gerekmektedir.

b) Sayıştay'ın denetimi dışında bulunan ve kamu kaynağını kullanarak kurulan ve işletilen bütün idarelerin Sayıştay denetimine alınarak T.B.M.M.

adına dış denetim ve yargı organı olarak hem giderlerini, hem de gelir ve gelire ilişkin sözleşmelerinin denetimini sağlamaya yönelik anayasal ve yasal değişiklikleri yerine getirmekte, denetimin bütünlüğünün sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

c) Kamu gelir ihale ve usullerine ilişkin yasal değişiklik yapılarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda öngörülen sözleşme serbestiyeti hallerinin kaldırılıp, "bütün gelir ihalelerinde sözleşme yapılması gerektiği hükmü getirilmelidir. Böylece idareler gelir ihalelerinde mutlaka sözleşme yapacaklar ve bunların tescile tabi tutulması ile de hata ve eksiklikler giderilerek kamu menfaatleri ön planda tutulacaktır.

MEMUR YARGILAMA SİSTEMİ KALDIRILIYOR MU?

Faruk ŞAHİN

Kültür Bakanlığı Başmüfettişi

I-SUNUŞ

Bu çalışmada, Memur Yargılama Sisteminin ve Sistemin bugünkü şekli olan 4483 sayılı Kanunun geleceği üzerine genel hatlarıyla bir değerlendirme yapacağız.

II- GENEL DEĞERLENDİRME

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa'nın yürürlüğe girinceye kadar, ülkemizde Memur Yargılaması Sistemi denilince akla Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (MMHKM) gelirdi.

Ancak, 24 Şubat 1329 (1913) tarihli MMHKM ile memurların görevden doğan ve görev sırasında işledikleri suçlarının soruşturulmasında özel kuralların uygulanmasının, "güvence"mi yoksa bir "ayrıcalık" mı olduğu hususu, doktrinde ve yargı çevrelerinde pek çok tartışmalara konu olmuştur.¹

¹ MMHK'a yönelik görüşler, tartışmalar ve değerlendirmeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Turgut Candan, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Bağlamında Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna Bakış", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Y:3, S: 14, Ankara, (Mart, Nisan 1997), s. 885-896; Hüsamettin Kırmızıgül, "Memurların Yargılanması Sistemine İlişkin Görüşler ve Öneriler", **Türk İdare Dergisi**, C:69, S:417, Ankara, 1997, s. 111-124; Ahmet Vardar, "Memurin Muhakematı Kanunu Değişsin mi?", **İdarecinin Sesi Dergisi**, C:XIII, S:73, Ankara, (Mart-Nisan 1999), s. 32-33; Çağatay Özcan, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılması Gereken Değişiklikler (I)", **Belediye Dergisi**, C:4, S:7, (Ocak 1998), s. 30-32; Çağatay Özcan, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılması Gereken Değişiklikler (II)", **Belediye Dergisi**, C:4, S:8, (Şubat 1998), s. 18-25; Ertuğrul Taylan, "Memurin Muhakemat Kanunu Üzerine Son Tirad", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S:651, (Ocak 2000), s. 592-602; M. Nadir Anca, "Memur Suçlarının Soruşturulmasında Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatten 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması

Kanunun "ayrıcılık" olduğunu ileri sürenler ve bundan dolayı sisteme karşı çıkanlar özetle; vatandaşın yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara güven duymadığı, suç işlediği ileri sürülen memurun yargı önüne çıkarılmadan idare tarafından korunduğu izleniminin verildiği, MMHKM'a göre soruşturmayı yapan kamu görevlilerinin ve Danıştay dışındaki karar mercilerinin bağımsız olmadıkları, çalışmalarının yönetsel kabul edilerek yargı denetimine bağlı tutulması gerektiği, ceza uyumsuzluklarının Danıştay'ın başında bulunduğu yönetsel bir sistem içinde karara bağlanmasının kuvvetler

Hakkında Kanun Uygulamasına Geçiş", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, S: 314, Ankara, (15 Şubat 2000), s. 103-105; Hamide Zafer, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın Son Gelişmeler Işığında Değerlendirilmesi", **İstanbul Barosu Dergisi**, C:72, S:4-5-6, 1998, s. 211-233; Osman Kuntman, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat Yürürlükte midir?", **İstanbul Barosu Dergisi**, C:72, S:4-5-6, 1998, s. 241-251; Ahmet Erdoğan, "Memur Yargılamaları", Danıştayın 100. Yıl Özel Sayısı, **Mülkiyeli Birliği Dergisi**, S:11, (Temmuz 1968), s. 34-38; Ahmet Erdoğan, "Memur Muhakematı Hakkındaki Kanunun Kaldırılması Özleminde Olanlar", **Türk İdare Dergisi**, Y:34, S:281, (Mart-Nisan 1963), s. 57-75; M. Sabir Aydın, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Memurları", **Türk Kamu-Sen Dergisi**, C:1, S:8, (Haziran 1989), s. 34-38; A. Şeref Hocaoglu- İ. İhsan Kepekçi, Hocaoglu, A. Şeref ve İ. İhsan Kepekçi, **Memurin Muhakematı Hakkında Kanun**, Gürsoy Basımevi, Ankara, 1962, s. 1-124; Eşref Ergut, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Tatbikatının Eleştirilmesi**, Danıştay Tasnif ve Yayın Yayınları, No:10, Ankara, 1971, s. 5-50; Sami Selçuk, **Memur Yargılaması Hakkında**, TÜSIAD, Yayın No: TÜSIAD-T/97-209, İstanbul, Ocak 1997, s. 127-136; Hüsamettin Kırmızıgül, **Memurlar Hakkında Tahkikat Ve Muhakematı Usulü**, 2. Baskı, İstanbul, 1995, s. 185-191; Çetin Özek, **Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi**, İÜHFİM'in, C: XXV, S: 1-4, 1960 Sayısından Ayrı Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1961, s. 1-52; Ahmet Erdoğan, **Danıştay'ın Memurların Yargılanması İle İlgili Görevleri**, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, 2. Baskı, Ankara, 1986, s. 869-870; Selahattin Keyman, "Memurin Muhakematı Kanunu", **AÜHFİM**, 1962, C: 19, S: 1-4, s. 176-182; Bahri Öztürk, "Görev Suçlarında Özel Soruşturma ve Yargılama Kurulları" **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Y:3, S:14, (Mart-Nisan 1997), s. 854-873; Sami Selçuk, "Memur Yargılaması Bütünüyle Adli Yargıya Verilmeli", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı H, Y:3, S: 14, (Mart-Nisan 1997), s. 874-884; Ahmet Hamdi Ünlü, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa Üzerine", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı n, Y:3, S:14, (Mart-Nisan 1997), s. 907-910; Uğur Mumcu, "Türk Hukukunda Memurların Yargılanması", **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:28, S:1-4, 1971, s. 180-181; Mahmut Gültekin, "Memurların Yargılanması Kanununun Anayasaya Aykırılığı ve Gereğinin Kaldırıldığı Sorunu", **Adalet Dergisi**, Y:55, S: 9-12, (Eylül-Aralık 1964), s. 1036-1041; Bahir Sorguç, **Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma**, MEB Yayınları, Öğretmen Kitapları Dizisi: 195, İstanbul, 1992, s. 15-25; Osman Çiftçi, **Soruşturma Yöntemleriyle Birlikte Memur Suçları**, Ankara, 1990, s. 147-150; Mihrigül Keleş, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Kaldırılmaktadır", **İzmir Barosu Dergisi**, Y:61, S:1, (Ocak 1996), s. 63-66; Tuhan Tufan Yüce, "Memurin Muhakematı Kanununun Anayasaya Aykırılığı ve Anayasa Mahkemesinin Bu Konudaki Kararı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, Y: 1968, S:5, s. 875-878; Ahmet Adil Kubat, "Memurin Muhakematı Kanunu ve Cumhuriyet Savcıları", **Ankara Barosu Dergisi**, Y:54, 8:1997/1, s. 53; Osman Çiftçi, "Memur Soruşturmaları Hakkında Bir Anket ve Düşündürdükleri", **Mali Hukuk Dergisi**, S:35, (Eylül-Ekim 1991), s. 3-5; Osman Çiftçi, "Memurların Yargılanması", **Mali Hukuk Dergisi**, S:22, (Temmuz-Ağustos 1989), s. 67-68; Erol Çetin, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa Yürürlükten Kaldırılmaktadır", **Mali Hukuk Dergisi**, S:49, (Ocak-Şubat 1994), s. 15-28; Ejder Dinçel, **Memurların Yargılanması**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1986 (Milli Kütüphane'de tetkik edilmiştir).s. 57-70.

ayrılığı ilkesine dayanan Anayasa sistemine aykırı bulunduğu, yapılan soruşturmaların yargısal olduğu ve yönetim makamlarına bırakılmaması gerektiği, memur hakkındaki iddiaları araştırarak kamu davasının açılıp açılmamasının tespitini en iyi şekilde yapacak olanın adli makamlar olduğu, soruşturmaların yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığı, bu yüzden memurlar için özel ve farklı bir soruşturma getirilmesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesiyle yargı birliği ilkesine aykırılık oluşturduğu, diğer taraftan görevle ilgili olmadığı halde memuriyet görevinin yapılması sırasında işlenen müessir fiil, adi hakaret gibi herkes tarafından işlenen suçların da yasa kapsamında bulunmasının haklı ve kabul edilebilir bir gerekçesinin bulunmadığı görüşlerini ileri sürmektedirler².

MMHKM'a özellikle akademik kesimden gelen bu tür eleştirilerin yanında, 1980lerden beri uygulanan yeni sağ politikaların kamu yönetimini küçültme ve kamu personel rejimini esnekleştirme politikalarının bir uzantısı olarak da memurların özel bir yargılama yöntemine bağlı olması eleştirilmeye başlanmıştır. Bu yapısal dönüşümün hızını artıran bir başka neden ise, kimi kolluk güçlerinin vatandaşlara yaptığı kötü davranışlara karşı yöneticiler tarafından MMHKM'daki boşluklar kullanılarak yargı önüne götürülmemesi nedeniyle toplumsal kesimlerden ve uluslararası örgütlerden eleştiriler gelmeye başlamış olmasıdır. 1997 yılında yayınlanan TÜSIAD Raporu ile eleştiriler doruk noktasına ulaşmıştır.³

Kanunu savunanlar ise özetle; Memurların gelişigüzel basit şikayet ve ihbarlarla, olur olmaz bir biçimde yargı önüne çıkarılmasının idarenin otoritesini ve saygınlığını zedeleyeceğini, ayrıca, memurun eyleminin suç olup olmadığının tespitinin bir uzmanlığı gerektirdiğini, bu bakımdan, memur hakkındaki iddiaların öncelikle kamu görevinin gereklerini, kurallarını ve memurluk psikolojisini iyi bilen

² Cahit Tutum, **Türkiye'de Memur Güvenliği**, TODAİE, Yayın No: 132, Ankara, 1972. s. 47-48; İbrahim Pınar, **Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000 s. 57-59; Şahnaz Gerek, **Türk Hukuk Sisteminde Memurların Yargılanma Usulü**, Master Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000 (Milli Kütüphanede tetkik edilmiştir)s. 104-106.

³ Onur Ender Aslan, "Memurların Yargılanması Hakkındaki Yeni Yasa Üzerine Düşünceler", **Amme İdare Dergisi**, C:33, S:1, (Mart 2000), s. 63.

kimselerin süzgecinden geçirilmesi gerektiğini, ülkemizin sosyolojik durumu gereğince ihbar ve şikayetin adeta meziyet sayıldığını, böyle bir ortamda sık sık ve yersiz şikayetlerle yargı önüne çıkarılacağı korkusunu yaşayan memurun kendisine karşı güvensiz, çekingen ve kararsız olacağını ve bu korkunun sorumluluk almaktan kaçınmasına yol açacağını, onun için MMHKM'ın memur için güvence olduğunu, aksi takdirde memurun kendisinin korunmadığı korkusuyla işten kaçacağını veya zamanının büyük bir kısmını mahkemelerde geçireceğinden hizmetin aksayacağını, adli ve idari makamların kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak birbirinin etkisi altında kalmamalarının ve adliye karşısında idarenin bağımsızlığının korunmasının gerektiğini, hakimler için özel bir yargılama usulü getirilirken hakimler gibi kamu görevi gören memurlar için aynı türden bir usulün getirilmesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve adalete aykırı düşmeyeceğini ileri sürmüşlerdir.⁴

Genelde akademik düzeyde geçen bu tartışmalar devam ederken, yargıçlardan da, MMHKM'a ciddi itirazlar gelmeye başlamış ve bu itirazlara dayanılarak bir çok kez Anayasa Mahkemesi'ne Kanunun iptal edilmesi için dava açılmıştır.⁵

Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla açılan iptal davalarından birinin gerekçesinde (itiraz eden mahkemenin gerekçesi) aynen şu ifadeler yer verilmiştir:

*"Bu Kanun hükümleri çerçevesinde sanık hakkında hazırlık tahkikatı yapacak kimsede, herhangi bir hukuk nosyonu bulunup bulunmadığı MMHKM'ın 2 nci maddesinde belirtilen ve tahkikat hususunu belirleyen CMUK'un ve özel yargılama usullerine vakıf olup olmadığı, suçun kanuni unsurlarını tahkik edecek kadar maddi ceza hukukundan anlayıp anlamadığı aranmamakta; bazen hayatında mahkeme yüzü görmemiş, bir satır kanun ya da hukuk kitabı okumamış muhakkiklerce, herhangi bir yargılama usulüne uyulmadan suçun kanuni unsurlarından habersizce, tamamen afaki ve rasgele tahkikat yapıp teklifte bulunulmaktadır."*⁶

⁴ Cahit Tutum, a.g.k., s. 48-49; İbrahim Pınar, "Açıklamalı 4483 Sayılı...", s. 57-59; Şahnaz Gerek, a.g.t., s. 102-103.

⁵ İbrahim Pınar, "Açıklamalı 4483 Sayılı...", s. 59.

⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 26/09/1968 tarihli E. 68/14 ve 68/35 sayılı kararı.

Yukarıda belirtilen gerekçeyle ve başkaca gerekçelerle Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen ve Anayasa Mahkemesi'nin önüne defalarca giden ve sonuçta da Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında geçen, *"Bu kovuşturma yöntemi, Yasa'nın kamu görevlilerine görev ve sorumlulukları nedeniyle sağladığı bir tür güvencedir. Bu da kamu hizmetinin iyi işlemesi için düşünülmüş ve düzenlenmiştir. Kamu görevlileri, gördükleri hizmet nedeniyle sık sık baskı altında tutulabileceği gibi suçlama ve karalamalara da uğrayabilirler. Kendisine görevle ilgili üzerine suç atılan bir memurun doğrudan adli yargıya sevk edilmesi, memurları tedirgin ederek hizmeti aksatacağı gibi hizmetin yürütülüşü üzerinde kimi haksız kuşklara yol açabilir. Bu tür savların önce kamu hizmeti ile kamu görevinin gereklerini ve yükümlülüklerini bilen kimselerin süzgecinden geçirilmesi ve ortada kovuşturmaya değer bir eylem görüldüğünde o zaman yargı yerlerine götürülmesi kamu yararına bir önlem olarak görülmektedir."*⁷ şeklindeki ifadeler ile, Anayasa'ya aykırı düşmediği sonucuna varılan⁸ ancak 16'ncı maddesi tamamıyla⁹ ve 6'ncı maddesinin bir cümlesi Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen (bu iptal sebebiyle ortaya çıkan boşluk 4005

⁷ Anayasa Mahkemesinin 27/02/1992 tarihli ve E. 91/29, K.91/42 sayılı kararı.

⁸ MMHKM'nun Anayasa'ya aykırılığı iddiaları ile bu konuda Anayasa Mahkemesince verilen kararların değerlendirilmesine yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. Kamil Erdeha, "Anayasa Açısından Memurin Muhakematı Kanunu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S:12,1968, s. 8-10; Sami Selçuk, a.g.k., s. 142-149; Uğur Mumcu, a.g.m., s. 173-179; Yıldırım Zeren, "Memurların Soruşturulması Anayasaya Aykırı Kanunlarla Yapılamaz" **İstanbul Barosu Dergisi**, C:72, S: 4-5-6, 1998, s. 234-235; İsmet Eroğlu, "MMHKM Anayasaya Aykırı Değil midir?", **İstanbul Barosu Dergisi**, C:72, S:4-5-6, 1998, s. 236-240; Mahmut Gültekin, a.g.m., s. 1035-1036; H. Hüsnü Okan, "Memurin Muhakematı Hakkında Muvakkat Kanun'un Anayasa Karşısındaki Durumu", **Adalet Dergisi**, Y:69, S:5-6, 1978, s. 491-503; Talat Rasim Özensoy, "Son Anayasa Mahkemesi Kararı Karşısında Kamu Görevlilerinin Yargılanması ve Buna İlişkin Öneriler", **Türk İdare Dergisi**, Y:65, S:400, (Eylül 1993), s. 51-63; Bahrî Öztürk, **"Ceza Muhakemeleri Kanunu'nu Değiştiren 3206 Sayılı Kanun'un Memurların Muhakemesine Etkileri"**, C:12, S:3, (Temmuz 1986), s. 265-267; Ahmet Zeyneloğlu, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'un Anayasa'ya Aykırılık Derecesi", **Adalet Dergisi**, Y:53, S:7-8, (Haziran-Temmuz 1962), s. 766-769; Hüseyin Ürün, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'un Gerekliliği ve Anayasa Mahkemesinin Bir Tümcisinin İptal Kararı", **Türk İdare Dergisi**, Y:66, S:403, (Haziran 1994), s. 187-193; Osman Kuntman "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat Yürürlükte midir?", **İstanbul Barosu Dergisi**, C:72, S:4-5-6, 1998, s. 247-251; Yener Ünlüer, "Memurin Muhakemat Rejimimizin Özellikle Memurin Muhakemat Kanunu'nun Anayasa Karşısındaki Durumu", **Türk İdare Dergisi**, Y:36, S:299, (Mart-Nisan 1966), s. 102-118; Yıldırım Turan, "Memurin Muhakematı -Anayasa'ya Aykırılığın Mahkemelerce İleri Sürülmesi", **Argumentum**, C:2, (Ağustos 1991), s. 199-201, Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 192-202; Turhan Tufan Yüce, "Memurin Muhakematı Kanunu'nun Anayasaya Aykırılığı ve Anayasa Mahkemesi'nin Bu Konudaki Kararı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, C:25, S:5,1968, s. 867-879.

⁹ Bu hükmün iptal edilmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin 20/09/1963 tarih ve E: 1963/59, K: 1963/225 sayılı kararı, 19/10/1963 tarih ve 11535 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

sayılı Kanun ile doldurulan) ve 17'nci maddesi Anayasa karşısında hükümsüz kalan 21 maddelik ve 86 yıllık MMHKM,¹⁰ 4/12/1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.¹¹

4483 sayılı Yasa, 1982 Anayasası'nın 129'uncu maddesinin son fıkrasında öngörülen *"memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır"* ilkesine göre hazırlanmıştır. Kanunun genel gerekçesinde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza kovuşturmasına tâbi tutulmamalarının sebepleri ve Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakka'ta yönetilen eleştiriler dikkate alınmış¹² ve denilmiştir ki;

"Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na göre bir suç işlendiğinde önce Cumhuriyet savcısı tarafından hazırlık soruşturması yapılır, bu aşamadan sonra mahkeme önünde yapılan son soruşturmaya geçilir. Suçun ortaya çıkmasından hükmün kesinleşmesine kadar, sanık hakkında yapılacak bütün işlemlerin adli makamların görev ve yetkisi içinde bulunması genel kuraldır.

Ancak, etkili, verimli, süratli ve saygın bir kamu yönetimi de toplumun vazgeçemeyeceği bir olgudur. Kamu yönetiminin hizmet görürken bunu memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yapacağı tabiidir. Bu noktada, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri kamusal yetki ve usuller kullanmak suretiyle ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza kovuşturmasına tâbi tutulmaları, kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabilir. Bu sakıncaları gidermek, memurlar ve diğer kamu görevlilerini asılsız isnat ve iftiralar karşısında korumak için bunların

¹⁰ Şahnaz Gerek, **a.g.t.**, s. 101.

¹¹ MMHKM'ı yürürlükten kaldıran 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun 04/12/1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹² Şahnaz Gerek, **a.g.t.**, s. 106.

görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında adlî makamların kovuşturma yapmasından önce idarenin bir inceleme yapmasını ve bu incelemenin sonucuna göre olayın yetkili ve görevli adlî mercie intikal ettirilmesini öngören sistemler geliştirilmiştir. Nitekim Anayasamızın 129'uncu maddesinin son fıkrasında da "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır" hükmüne yer verilmek suretiyle sözü edilen sistem, Anayasal güvence altına alınmıştır. Ülkemizde kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi için öngörülen özel soruşturma sistemini en kapsamlı biçimde düzenleyen metin, 1913 yılında kabul edilerek yürürlüğe konulan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkattir.

Adı geçen Kanun, getirdiği sistemdeki soruşturma aşamalarının çokluğu ve bu aşamalarda görev alanların yetersizliği sebebiyle soruşturmaların uzamasına ve sürüncemede kalmasına neden olmakta, bazen de bu süreçte zamanaşımının dolması nedeniyle suçun cezasız kalmasına yol açmaktadır.

Aynı Kanun, konu ve kapsam yönünden de sakıncalar taşımaktadır. Bu sakıncalar, görev sırasında işlenen, ancak görevle ilgisi bulunmayan suçların da bu Kanun kapsamında bulunması nedeniyle belirtilen suçlar hakkında adlî mercilerce doğrudan soruşturma yapılmasına olanak verilmemesi, ayrıca Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 8.8.1941 tarih ve 1255 sayılı yorum kararı uyarınca Türk Ceza Kanunu'nun memur saydığı kişilere de uygulanması, başka bir deyişle, memuriyet statüsünde bulunmayan kişilere de teşmil edilmesi nedeniyle çok geniş bir personel grubunu sistemin içine dahil etmesi olarak özetlenebilir.

Belirtilen sakıncaları gidermek için bu Tasarı ile ceza kovuşturması açılmadan önce idare tarafından yapılacak ön incelemeye göre karar verilmesi esası getirilmiş, böylece soruşturmanın kurullar elinde sürüncemede kalması önlenmiş ayrıca Tasarı kapsamındaki "memurlar ve diğer kamu görevlileri" kavramı açıklığa kavuşturulmak, görev sırasında işlenen, fakat görevle ilgisi

bulunmayan suçlar kapsam dışı bırakılmak suretiyle sistemin uygulama alanının daraltılması öngörülmüştür.

*Kamu yönetimini zaafa uğratmadan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan suçlarda yargılama aşamasına geçilmeden yapılacak soruşturmanın basit, etkili ve süratli biçimde işlemlerini sağlamak ve suçların cezasız kalmasını engellemek amacıyla bu Tasarı hazırlanmıştır."*¹³

Yeni Kanunun Genel Kurul görüşmelerinde Adalet Bakanı Sayın Hikmet Sami Türk, MMHKM ile insan hakları bağlantısını ve Kanunun çıkarılma gereğini şöyle açıklamıştır:

*"Yürürlükteki kanun, bazen, insan hakları ihlallerinin soruşturulmasını geciktirmektedir, bazen bu niteliğiyle yürürlükteki kanun, önümüze, bir insan hakları engeli olarak çıkmaktadır. İşte, şimdi görüşülmekte olan tasarı, bu engelleri kaldırmakta, ama, burada ülke gerçeklerini de gözden kaybetmemektedir.... Bu tasarı kabul edildiği takdirde,.... hem demokratikleşme hem insan hakları alanında önemli bir adım atılmış olacaktır."*¹⁴

Ancak, MMHKM'ı yürürlükten kaldıran 4483 sayılı Yasa yürürlüğe girdikten sonra da, Memur Yargılaması sisteminin gerekli olup olmadığı konusunda tartışmalar hız kesmeden devam etmektedir. Bu konuda kamuoyunda yapılan en son tartışmaları şöyle özetleyebiliriz: Bir kesim; 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de yapılan Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Türkiye'ye adaylık statüsü tanındığını ve bu gelişmeden sonra Avrupa Birliği'nin yapısına hazırlık ve uyum çalışmalarının hem özel sektörde hem de kamu sektöründe hız kazandığını, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, memurların gerek görevleri sırasında ve gerekse görevleri sebebiyle işledikleri öne sürülen suçlarla ilgili olarak yargılanabilmelerini idari mercilerin izinlerine bağlayan bir düzenleme bulunmadığını, dolayısıyla Avrupa Birliği üyeliğine aday olan ülkemiz için de Anayasa'nın 129'uncu maddesinin değiştirilmesinin zaman içinde gündeme gelmesinin gerektiğini, diğer bir ifade ile 4483 sayılı Kanun'un

¹³ Akt, İsmail Malkoç, **Açıklamalı - Gerekçeli Memur Yargılaması**, Ankara, 2000. s. 15-16.

¹⁴ Akt, Onur Ender Aslan, **a.g.m.**, s. 63.

tamamen kaldırılması gerektiğini ileri sürerken,¹⁵ başka bir kesim ise; Devletimizin köklü geleneklerinin bulunduğunu, bizim İngiltere'yle bir benzerliğimizin olmadığını, İngiltere'de yazılı hukukun bulunmadığını, Batı'yla uyum iddiasıyla Batı'da var olduğunu düşündüğümüz bir takım kriterleri Türkiye'ye taşıyarak yönetimimizi Batılı hale getiremeyeceğimizi, bu tür iddiaların Türkiye'deki temel yapıyla çeliştiğini ileri sürerek, kamu görevlileri için izin esasına dayalı ayrı bir soruşturma yönteminin sosyal yapımıza çok uygun olduğunu savunmaktadırlar.¹⁶

Ancak, tarihsel süreci dikkate aldığımızda, eleştirenlerin daha baskın geldiğini ve böylece Memur Yargılaması konusunda giderek yönetimin etkinliğinin azaldığını söyleyebiliriz. Şöyle ki;

1-Tanzimat dönemindeki 1288 (1872) tarihli Memurin Muhakematı Nizamnamesinde benimsenen sistemde yargılama bütünüyle yönetimce yapılıyordu. Bu sistemde davayı yönetim açmakta, son soruşturma da il ve ilçe idare kurulları gibi yönetime bağlı organlar tarafından yapılmaktaydı.

2- Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'taki sistemde ise, hazırlık soruşturmasını yönetim yaparak dava açılması gerekip gerekmediğini takdir etmekte, dava açıldığı takdirde son soruşturma mahkemelerce yapılmaktaydı.¹⁷

Memurların görev sırasında veya görevden doğan tüm suçları hakkında anılan MMHKM uyarınca soruşturma yapılması gerektiği halde, özellikle devlet idaresi aleyhindeki suçlarla mücadelede zaman zaman olumsuz sonuçlara neden olduğunun görülmesi üzerine, söz konusu Kanunun uygulama alanının daraltılması amacıyla 1930 yılında çıkarılan 1609 sayılı Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanunla; rüşvet, irtikap, zimmet, ihtilas, kaçakçılık ve Kanunda sayılan diğer suçlardan dolayı sanık memurlar hakkında Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat uygulanmayıp, bu kanunda düzenlenen izin sistemine göre soruşturma ve kovuşturma yapılması kabul edilmiştir. 1609 sayılı Kanun, benzeri bir düzenlemeyi öngören 3628 sayılı Mal Bildiriminde

¹⁵ Bedriye Bilgici, "Avrupa Birliği İle Uyum Sürecinde Memur Yargılamasının Tarihsel Gelişimi", **Mali Kılavuz**, Y: 2, S: 9, (Yaz 2000), s. 42.

¹⁶ 4483 sayılı Yasa'nın TBMM'nde görüşülmesi sırasında bir sayın Milletvekili tarafından ileri sürülen görüşler, Akt. İbrahim Pınar, "**Açıklama 4483 Sayılı**", s. 68.

¹⁷ Erol Çetin, **Ceza Hukukunda Memur ve Memur Suçları**, 2000, Ankara, s. 389-390.

Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile 1990 yılında yürürlükten kaldırılıncaya kadar önemli bir uygulama alanı bulmuştur. Dolayısıyla bu yasal düzenlemelerle, Kanunda sayılan suçlar için soruşturma usulü önce izin sistemine, bilahare 3628 sayılı Kanunla sadece idareye bilgi vermeye dönüşmüştür.¹⁸

3-1982 Anayasasının 129'uncu maddesinde benimsenen sistem ise, "izin" sistemidir.¹⁹ 129'uncu maddenin 6'ncı fıkrasına göre, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, Kanunla belirlenen istisnalar dışında, Kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır."

Yani, bu sistemde suçun soruşturulması yetkili merciin iznine bağlıdır. İzin, siyasal ve sosyal nitelikte yetkili bir kamu merciinin ceza davasının yerindelğini onaylayan bir irade bildirimi olarak tanımlanabilir.²⁰

Anayasada öngörülen ve Ceza Kanunumuzun kimi maddelerinde de (160/2, 173/1) yer olan bu sistemde, kovuşturulması izne bağlı bir suçun işlendiğini öğrenen Cumhuriyet savcısı hazırlık soruşturmasını yapıp bitirdikten sonra evrakın örneğini yetkili makama göndererek kamu davası açabilmek için izin ister. Burada yönetimin yapacağı iş yalnızca izin verilip verilmediğini bildirmekten ibarettir. Yönetim izin vermezse Cumhuriyet savcısı dava açamaz ve sanık yargılamaz.

4483 sayılı Kanun'la getirilmek istenen sistem de (tam olarak uymasa da) izin sistemidir.²¹ Yasa'ya göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçları bu Kanunun getirdiği sisteme tabi olacaktır. Görevle ilgisi olmayan ancak görev sırasında işlenen suçlar kapsam dışına çıkarılmıştır.

Kanunla, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat döneminde sisteme dahil olmayan "diğer kamu görevlileri" de sisteme dahil edilmiştir.²²

4483 sayılı Kanun'un getirdiği en kapsamlı yenilik, hazırlık soruşturmasını Cumhuriyet savcılarına devretmesidir. Daha önce değinildiği gibi, 1288 (1872) tarihli

¹⁸ İbrahim Topuz, **Açıklamalı-İçtihatlı Memur Yargılama Hukuku**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2001. s. 116-117.

¹⁹ Erol Çetin, **a.g.k.**, s. 390.

²⁰ Sami Selçuk, **a.g.k.**, s. 20.

²¹ Erol Çetin, **a.g.k.**, s. 390.

²² İbrahim Topuz, "Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C:5, S:6, (Haziran 2000), s. 4.

Memurin Muhakematı Nizamnamesi döneminde yargılama baştan sona idare tarafından yapılırken, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın yürürlüğe girmesinden sonra, hazırlık soruşturması idare tarafından yapılmakta, ancak yargılama safhası genel mahkemelerce yapılmakta idi.²³

4483 sayılı yeni Yasa'ya göre, memurların bu Yasa kapsamına giren bir suç işlediğini öğrenen Cumhuriyet savcısı yalnız ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma olasılığı bulunan kanıtları toplayacak, başkaca hiçbir işlem yapmadan ve memurun savunmasını da almadan evrakı ilgili mercie göndererek soruşturma izni isteyecektir (md.4/1). Böyle bir suçun işlendiğini öğrenen diğer makam ve memurlar bile durumu Cumhuriyet savcısına değil izin vermeye yetkili mercie bildirecektir (md.4/2). Yetkili merci kendisinin yapacağı ya da yaptıracağı bir ön inceleme sonunda ve en fazla 45 gün içinde izin verilmesi ya da verilmemesi konusunda bir karar vererek (md.7/1) bu kararı Cumhuriyet savcılığına, hakkında ön inceleme yapılan memura ve varsa olayın yakınanına bildirecek; soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında ön inceleme yapılan memur, soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı da Cumhuriyet savcısı ya da yakınan, kararın kendilerine tebliğinden itibaren 10 gün içinde Danıştay ya da bölge idare mahkemesine itiraz edebilecek, itirazlar en geç üç ay içinde karara bağlanacaktır (md.9).²⁴ Yine Kanunla memurları yargılama kurulları da kaldırılmıştır.²⁵

Yapılan değişiklikleri, Yasa kapsamına giren suçların daraltılması, yetkili merci tarafından görevlendirilen muhakkiklerin yaptığı hazırlık soruşturmasının ön inceleme şekline dönüştürülmesi, ön inceleme aşamasının süre ile sınırlandırılması, bugüne kadar memur suçlarının soruşturulmasında devre dışında kalmış bulunan Cumhuriyet başsavcılığının hazırlık soruşturmasını yapmakta görevlendirilerek devreye sokulması, ön inceleme başlatmaya yetkili merci ile soruşturma iznini veren merciin aynı olması, itiraz süresinin 5 günden 10 güne çıkartılması şeklinde özetleyebiliriz.²⁶

²³ İbrahim Topuz, **a.g.k.**, s. 118.

²⁴ Erol Çetin, **a.g.k.**, s. 390.

²⁵ İbrahim Topuz, **a.g.k.**, s. 118.

²⁶ Haydar Göçer, "4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun", **Gümrük Dünyası**, Ankara, (Ocak 2000), s. 15.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un Geçici 1'inci maddesinde, Kanunun yürürlüğe girmesinden önce Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre başlatılmış bulunan işlemlerin, adı geçen Kanun hükümlerine göre sonuçlandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

MMHKM, 4483 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesi ve 4616 sayılı 23 Nisan 1999 Tarihine Kadar İşlenen Suçlardan Dolayı Şartla Salıverilmeye, Dava ve Cezaların Ertelenmesine Dair Kanun'un ilgili hükümleri nedeniyle de önümüzdeki yıllarda uzunca bir süre daha uygulanacağı bir gerçektir. Çünkü 4483 sayılı Kanunun Geçici 1'inci maddesine göre, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'a göre başlamış işler bu Kanuna göre sonuçlandırılacaktır. 4616 sayılı Kanuna göre de, MMHKM kapsamındaki belli başlı memur suçları yine 4616 sayılı Kanunda yazılı sürelerce ertelenmiştir. Sanık konumundaki memurlar eğer aynı cins bir suç işledikleri ya da daha ağır bir cezayı gerektirir suç işledikleri taktirde, bu ertelenen suçların da soruşturmasına kaldığı yerden devam edilecek, dolayısıyla Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın da uygulamasına bu suçlarla sınırlı olmak üzere devam edilecektir.²⁷

Memurların Yargılanması Sistemi ile ilgili tartışmalar teorik bazda devam ederken, diğer taraftan daha çok yeni olan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği 04/12/1999 tarihinden bu yana, uygulamada bazı sıkıntılar yaşanmaya başlamış, bu durum da Kanunda değişiklik yapılması ihtiyacını doğurmuş ve sonuçta İçişleri Bakanlığı'nca "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hazırlanarak, (Bakanlar Kurulunun 25/04/2001 tarihli kararı ile) TBMM'ne sunulmuştur.

Söz konusu Kanun Tasarısının özetinde şu hususlar yer almıştır:

"İzin vermeye yetkili merciin, en geç 30 gün içinde doğrudan veya yaptıracağı araştırma sonucunda gerekli gördüğünde bir ön inceleme başlatılacağı, ön incelemenin memurun eşiti tarafından da yapılabileceği, hakkında ön inceleme

²⁷ İbrahim Topuz, a.g.k., s. 119.

yapılanın ifadesinin alınıp alınmaması konusunda yetkili mercie takdir hakkı tanınacağı, sadece soruşturma izni verilmesine ilişkin kararlarda ilgilinin ifadesinin alınmasının zorunlu olacağı, yetkili merciin soruşturma izni konusundaki kararını 45 gün içinde vereceği; ön incelemeye geçilmemesi halinde şikayetçilere itiraz hakkı tanınacağı, itirazın kararı veren yetkili mercie yapılacağı öngörülmüştür."

Tasarının genel gerekçesinde ise şöyle denmiştir: "4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesinden bu yana, uygulamada bazı sıkıntıların yaşanması, Kanunda değişiklik yapılması ihtiyacını doğurmuştur.

Bu kapsamda, ilçe belediye başkanları hakkında soruşturma izni verme yetkisi valilere bırakılarak, konunun mahallinde daha hızlı sonuçlandırılması, Kanunun düzenlenişinde yer almayan "alt kademe belediyelerinin" madde metnine dahil edilmesi, ön incelemenin memurların sadece üstü değil eşiti tarafından da yapılabilmesi, hakkında ön inceleme yapılanın ifadesinin gerektiğinde alınması, ön incelemede delillerin sağlıklı toplanarak yargı safhasında zaman kaybının önlenmesi bakımından sürenin yeniden belirlenmesi gibi uygulamada karşılaşılan aksaklıkların giderilerek hukuk devleti ilkesine uygun değişikliklerin yapılması amaçlanmış ve bu yönde düzenlemeler getirilmiştir."

Değişiklik tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda 27/06/2001 gününde yapılan oylamada, 4696 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" adı altında kabul edilmiş ve onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulmuştur.

Ancak, Cumhurbaşkanlığı Makamı tarafından 05/07/2001 tarih ve 39-18/A-3-2001-500 sayı ile TBMM Başkanlığına gönderilen veto yazısında, değişiklik Kanununda geçen maddeler ile ilgili düşünceler tek tek belirtilerek, sonuçta da;

"...Anayasa'da güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiş; başlangıç bölümünde, güçler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bunlarla

sınırlı uygar bir iş bölümü ve işbirliği olduğu belirtilmiş; 7,8,9'uncu maddelerinde de, yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkileri kurala bağlanmış; 6'ncı maddesinde de, hiçbir organın, kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı vurgulanarak, organların birbirlerinin yetki alanına karışması önlenmiştir.

4696 sayılı Yasa değişiklikleri ile, Cumhuriyet başsavcılıklarının görev ve yetki alanına giren konularda idare makamlarına yetki verilmesi, yürütmenin yargı alanına el atması ve yürütmenin yargı erkine üstün konuma geçirilmesi anlamına gelmektedir ki, bu durum, Anayasa'nın güçler ayrılığı ilkesi ve 9'uncu maddesi ile bağdaşmamaktadır.

...Ekonomik krizlerin, sosyal adaletsizliğin en büyük nedeni yolsuzluktur. 4483 sayılı Yasa'da, memurlar ve diğer kamu görevlileri için öngörülen dokunulmazlığın kısmen daraltılarak yolsuzluklarla savaşım amaçlanmaktadır. Bu yapılmayıp, tersine Cumhuriyet başsavcılarının soruşturma izni isteme yetkilerinin kaldırılmasına ilişkin düzenlemeler, memurların ve diğer kamu görevlilerinin cezai sorumluluktan kurtarılmalari sonucunu doğurabilecektir ki, bu sonuç "yolsuzluk ve saydamlık" listesinde üst sıralara yükselmemizi güçleştirecektir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, hukuka, kamu yararına ve Anayasal ilkelere uygun düşmeyen kurallar içeren 4696 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 89 ve 104'üncü maddeleri uyarınca, yayımlanması uygun görülmeyerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir daha görüşülmek üzere ekte geri gönderilmiştir.²⁸ denilmiştir.

Cumhurbaşkanlığınca yayımlanması uygun görülmeyerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir daha görüşülmek üzere 05/07/2001 tarihinde veto edilen 4696 sayılı Yasa, çalışmamızı bitirdiğimiz güne kadar (yaklaşık iki yıl geçtiği halde), TBMM'nce yeniden görüşülmemiş ve dolayısıyla Cumhurbaşkanlığına sunularak yasallaşması sağlanmamıştır.

²⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4696.html>

4696 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ilgili bu gelişmeler olurken, yeni ve çok farklı bir gelişme yaşanmıştır. Şöyle ki, ülkemiz aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde yapılan işkence iddialarının büyük bölümünü teşkil eden, hakkında işkence ve kötü muamele iddiaları bulunan kamu görevlilerinin idari izin prosedürü nedeniyle yargılanamadıkları iddia edilmeye başlanmış, bunun üzerine Adalet Bakanlığı'na "TCK'nun 243 (işkence suçu) ve 245'inci (kötü muamele suçu) maddeleri ile CMUK'nun 154/4'üncü maddesi kapsamında açılacak soruşturma ve kovuşturmalarda 4483 sayılı Yasa hükümlerinin uygulanmaması" amacıyla bir yasa tasarısı hazırlanarak TBMM'ye sevk edilmiş, Meclis'ce de gerekli görüşmeler yapıldıktan sonra, anılan tasarı "4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"un 33'üncü maddesi olarak kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı'na da onaylanması üzerine 02/01/2003 tarih ve 24990 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁹

Bu durumda; 4483 sayılı Yasada aksaklıkları gidermek amacıyla düzenlenen, ancak Cumhurbaşkanlığı'na genel olarak "yargı erki karşısında yürütme erkinin güçlendirildiği" iddiasıyla onaylanmayarak TBMM'ye iade edilen 4696 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un, çalışmamızın tamamlandığı tarih itibarıyla yaklaşık 2 yıl geçmesine rağmen yeniden görüşülüp Cumhurbaşkanlığına sevk edilmediğini, dolayısıyla yasallaştırılmadığını ve diğer taraftan zaten kapsamındaki suçları oldukça dar olan 4483 sayılı Yasanın uygulama alanını biraz daha daraltan 4778 sayılı "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"un çok hızlı bir şekilde TBMM'de görüşülüp kabul edilmesini ve Cumhurbaşkanlığı'na da hiçbir itiraz gösterilmeden onaylanmasını göz önüne alırsak 4483 sayılı Kanunun MMHKM gibi uzun ömürlü olmayacağını, yani kaldırılacağını, dolayısıyla memur yargılama sisteminin kaldırılmasını savunanların biraz daha mesafe katettiklerini söyleyebiliriz.

Ancak biz, Memur Yargılama Sisteminin (4483 sayılı Yasanın) tamamen kaldırılmasının; asılsız iddialarla memurların huzursuz edilmesine ve böylece kamu

²⁹ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/4778.html>

hizmetlerinin aksamasına sebebiyet vereceğine inandığımız gibi, böyle bir işlemin, Anayasa'nın "Kanun Önünde Eşitlik" İlkesine de aykırı olacağını düşünüyoruz.

Zira, Anayasanın 10'uncu maddesinde, *"Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kimseye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."* hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı üzere, eşitlik ilkesiyle güdülen amaç, aynı koşullar içinde bulunan özdeş nitelikteki durumların yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamaktır. Yasa koyucunun ayrı statüde çalıştırdığı kişilere ayrı haklar tanınması doğaldır. Ancak, aynı işi yapan ve aynı sorumlulukları taşıyan ve kamu hukuku ilişkisi içinde çalışan kişilerin aynı statü içinde bulunmaları gerekir.³⁰

Oysa, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 89'uncu maddesinde, Hakim ve Savcılar, görevlerinden doğan suçların yanı sıra, görev sırasında işledikleri suçlar nedeniyle de özel soruşturma yöntemine tabi tutulmakta, yine Yükseköğretim Kanunu'nun 53'üncü maddesinin 2653 sayılı kanunla değişik (c) bendinde öngörülen düzenleme ile yükseköğretim kuruluşları başkan ve üyeleri, yükseköğretim kurumları yöneticileri, öğretim elemanları ve memurları hem görevlerinden doğan, hem görevleri sırasında işledikleri suçlar nedeniyle özel soruşturma yönteminden yararlanmaktadır. Benzer bir hüküm, 1136 sayılı Avukatlık Yasası'nın 58'inci maddesinde yer almakta, avukatlar da görevlerinden doğan suçların yanı sıra görev sırasında işledikleri suçlardan dolayı özel bir soruşturma yöntemine tabi bulunmaktadır.

Bu düzenlemeler yürürlükte iken, yani hakim veya savcı, avukat, öğretim elemanı, rektör, dekan ve hatta üniversitede 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre görev yapan niteliksiz bir memur görev sırasında işlediği suçtan dolayı özel soruşturma yöntemine tabi tutulurken, memurların ve özellikle de müsteşar, vali, büyükelçi, genel müdür ve bunlar gibi üst düzey bürokratların

³⁰ Devlet Denetim Elemanları Derneği, "4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna İlişkin DENETİM'in Görüşü", **DENETİM**, Y: 14, S: 103, (Ekim-Kasım-Aralık 1999), s. 6.

görev sırasında işledikleri iddia olunan suçlar nedeniyle özel soruşturma yönteminin dışında tutulmasını izah etmek mümkün değildir.³¹

Nitekim üst düzey yargı kuruluşu olan Danıştay da Memur Yargılama Sistemine yönelik vermiş olduğu bir görüşte bu tezi savunmuştur.³² Ancak yine bir üst düzey yargı kuruluşu olan Yargıtay'ın 4. Ceza Dairesi'nin aynı konuda 04/02/1997 tarihinde vermiş olduğu görüşte³³ Anayasa'nın bu eşitlik ilkesini göz önüne almadan ve Anayasa'nın 129'uncu maddesinin ve Memur Yargılama Sisteminin tamamen kaldırılması görüşünü savunması şaşırtıcıdır. Hiç bir Yargıtay üyesinin görevi ile ilgili veya görev sırasında işlemiş olduğu ancak görevi ile ilgili olmayan adi hakaret, müessir fiil gibi suçlardan dolayı Cumhuriyet savcısına doğrudan ifade verip genel hükümlere göre yargılanmasının savunulmadığı bir görüşte sadece memurların (üstelik müsteşar, vali, büyükelçi, genel müdür gibi üst düzey bürokratları da ayırtetmeden) doğrudan doğruya gerekli gereksiz herhangi bir kişinin iddiasıyla veya ihbarıyla ve alelacele hiçbir uzmanın denetiminden geçmeden savcılarının müdevimi yapılmasının savunulmasını kabul etmek mümkün değildir.

Burada, anılan 4. Ceza Dairesinin yine eşitlik ilkesini göz önüne almadan savunduğu başkaca tezlere de değinmek istiyorum. Söz konusu görüşte, Memur Yargılama Yasasının, 233 sayılı Kanun Hükmünde Karamamenin ekindeki listede adları yazılı olan 40 kadar kamu iktisadi teşebbüsü personeline, Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK gibi sosyal güvenlik kuruluşları çalışanlarına, İller Bankası, TRT, MTA, EİEİ gibi kamu kuruluşlarına uygulanmamakta olduğu, Emekli Sandığı'nda ve İller Bankası'nda görevli bir daire başkanı hakkında soruşturma yapıp dava açabilen Cumhuriyet savcılarımızın DSİ'de ya da başka bir kuruluşta görevli bir daire başkanı hakkında da aynı işlemleri yapmasının bir şey kaybettirmeyeceği belirtilmektedir. Biz bu görüşe yukarıdaki cevabımızı tekrarlıyoruz. Anayasanın 10'uncu Maddesinin "eşitlik" ilkesi gereğince ya her memura (memur, diğer kamu görevlisi ve kamu hizmetlisi ayırt etmeksizin) özel

³¹ İbrahim Pınar, "Açıklamalı 4483 Sayılı...", s. 61.

³² Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Doğan Suçlarının Soruşturulması Usulü Hakkında Kanun Teklifine İlişkin Danıştay'ın görüşü, Şubat 1997, Akt. İbrahim Pınar, "Açıklamalı 4483 Sayılı...", s. 827-834

³³ A.k., s. 815-826.

yargılama hükümleri getirilmesi ya da hakim, savcı, üniversite hocası, vb, ayırmadan hiç kimseye getirilmemesi savunulmalıdır.

Ama bilinmelidir ki, kamu görevlileri için izin esasına dayalı ayrı bir soruşturma yönteminin sosyal yapımız açısından da ne kadar gerekli ve uygun olduğu, Yüksek Öğretim Kurumu Kanunu'nda yaşanan gelişmeyle ortaya çıkmıştır. Üniversite mensupları özel bir soruşturma yöntemine tabi iken 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ile bu sistem terk edilmiş ve haklarında genel hükümlere göre soruşturma yapılması öngörülmüştür. Ancak 6 ay bile geçmeden bunun yanlışlığı fark edilmiş ve 2653 sayılı Yasa ile değişiklik yapılarak eski sisteme dönülmüştür.

Yine, Yargıtay 4. Ceza Dairesinin anılan görüşünde, memur; rüşvet, zimmet, ihtilas ve irtikap gibi suçları işlediğinde Cumhuriyet savcılarımızın doğrudan soruşturma yapıp dava açabildikleri, geriye, görevi ihmal, görevde yetkiyi kötüye kullanma gibi hafif cezalı suçların kaldığı, 5-10 yıl ağır hapis gerektiren suçlar için kovuşturma yetkisi olan Cumhuriyet savcılarımızdan bu yetkinin 3 ay hapsi gerektiren görevi ihmal suçu için niçin esirgendiğinin anlaşılamadığı belirtilmiştir.

Unutulmamalıdır ki, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'yla memurlara ait bir kısım suçların (rüşvet, zimmet, ihtilas, ve irtikap gibi) izin müessesesi dışında bırakılmasının sebebi, bu Kanun kapsamına giren suçların Devlet İdaresi aleyhine işlenen, Devleti yıpratın, Devleti vatandaş gözünde küçük düşürücü nitelik taşıyan fiiller olmasıdır. Bu suçları işleyenler hakkındaki soruşturmanın doğrudan doğruya Cumhuriyet savcısı'na yürütülmesinden amaç, sayılan bu sebeplerden dolayı daha süratli hareket edebilmektir. Kaldı ki 3628 sayılı Yasa müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında izin müessesesini korumuştur. Bunlar hakkında doğrudan soruşturma yapılmasına izin vermeyerek sosyal yapımızı dikkate almıştır.

Ancak bizce kamu görevlilerince işlenen zimmet, rüşvet, irtikap, ihtilas gibi suçlarla görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma suçları arasındaki en önemli fark son iki suçun tespitinin uzmanlık istemesidir. Yani, zimmet, ihtilas, irtikap ve rüşvet gibi suçların işlenip işlenmediğini hukuk adamı olarak en kolay Cumhuriyet savcılarını tespit

edebilir. Ayrıca bu tür suçlardan ötürü haklarında soruşturma açılan kamu görevlisinin fazla olmadığı kanaatindeyiz. Dolayısıyla memurların bu tür iddialardan dolayı savcıların karşısına sık sık çıkması durumu söz konusu değildir.

Bir müfettiş olarak "görevi ihmal ve suiistimal" suçlarının tespitinin uzmanlık işi olduğunu rahatlıkla söyleyebilirim. Çünkü bir suçun görevi ihmal veya suiistimal olup olmadığını tespit ederken kanuni unsurların yanında; idarenin iç işleyişini, şartlarını, geçmiş uygulamalarını, olanaklarını ve özellikle dokunulmazlıkları olan (Meclis kararı olmadan yargılanamayan) bakanların rahatlıkla sorumluluğu üzerlerine alarak memurlara verdikleri talimatları yakinen bilmek ve objektif olarak değerlendirebilmek de gereklidir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin yukarıda bahsedilen bir kararında da bu husus şu şekilde belirtilmiştir: ***"...Bu tür savların önce kamu hizmeti ile kamu görevinin gereklerini ve yükümlülüklerini bilen kimselerin süzgecinden geçirilmesi ve ortada kovuşturmaya değer bir eylem görüldüğünde o zaman yargı yerlerine götürülmesi kamu yararına bir önlem olarak görülmektedir."*** Savcılarımızın bu hususları yakinen bilmeleri veya kolayca tespit edebilmeleri her zaman mümkün olmayabilir.

Oysa, memurun görevini ihmal veya suiistimal edip etmediğini, idarenin iç işleyişini, şartlarını, geçmiş uygulamalarını, olanaklarını ve özellikle dokunulmazlıkları olan (Meclis kararı olmadan yargılanamayan) bakanların rahatlıkla sorumluluğu üzerlerine alarak memurlara verdikleri talimatları yakinen bilen ve değerlendirebilen uzman muhakkikler (denetim elemanları) çok kolay ve gerçekçi bir biçimde tespit edebilirler.

İşte yukarıda belirtilen sakıncaları dikkate almadan "görevi ihmal ve suiistimal suçları"nın sırf cezası daha az diye, Memur Yargılama Sistemini tamamen kaldırarak, bu tür iddialardan dolayı memurların doğrudan doğruya, sık sık ve gerekli gereksiz Cumhuriyet savcılarının karşısına çıkmalarını savunmak sanırım insan psikolojisini, kamu görevlisinin prestijini ve sosyal yapımızı dikkate almamaktan kaynaklanmaktadır.

III- SONUÇ

Bilindiği gibi, Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, Anayasa ve yasalarla verilen asli ve sürekli görevlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirirler. Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin üstlendikleri bu görevlerin her biri, toplumun ortak yararına olan "kamu hizmeti"ni oluşturur.³⁴ Bu görevlerin, aksamaksızın ve gecikmeksizin yürütülmesinin şartlarından biri de memurların kendilerini güvende hissetmelerinin sağlanmasıdır. Kaldı ki, memur güvenliği, memurluk statüsünün özüdür.

Memur güvenliğinin kapsamı, derecesi ve içeriği bir ülkede yürürlükte olan memurluk rejiminin niteliğini ve dolaylı olarak iktidar-bürokrasi arasındaki ilişki biçimini ortaya koyan bir ölçüttür. İktidarla bürokrasi arasındaki sürtüşmeler, uygulamada çoğu kez "güvenlik" tartışmaları biçimine bürünür. Memur güvenliği kavramı, soyut bir kavram değildir. Memur güvenliği bir ülkede mevcut "Devlet" ve "Yönetim" anlayışıyla yakından ilgilidir.

"Devlet" ve "Yönetim" anlayışı ise toplumun geçirdiği ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel evrimin bir sonucudur. Siyasal rejimi ne olursa olsun bütün ülkelerde, memur güvenliği önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Sorunun ülkemiz açısından özel bir önemi vardır. Bilindiği gibi ülkemizde memur statüsünün sağlam hukuki temellere oturtulması çabaları Cumhuriyet dönemi ile başlar.³⁵ Ancak, memur güvenliğinin önemli bir dalı olan Memur Yargılanması Sistemi ile ilgili düzenlemeler Cumhuriyet Döneminden daha eskilere dayanır.

Ülkemizde, 4483 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihe kadar Memur Yargılama Sistemi deyince akla Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat gelmektedir. Ancak, yürürlükte bulunduğu seksen altı yıl süresince MMHKM üzerinde doktrin tartışmaları ve yargı tartışmaları eksik olmamıştır.

MMHKM'ın yürürlükte bulunduğu sırada birçok aksaklıklar ortaya çıkmış, ancak zamanın akışı içinde kendini gösteren bu aksaklıkların tadiller yapılmak suretiyle vakit geçirilmeden düzeltilmesine gidilmemiştir. Tutulan yol, ya bazı kanunlara eklenen

³⁴ Turgut Candan, **a.g.m.**, s. 886.

³⁵ Cahit Tutum, **a.g.k.**, s. V

hükümlerle kanunda düzenlenen suçların MMHKM kapsamı dışında olduğunu belirtmek veya MMHKM uygulanması gerekeceği gibi dolaylı bir düzenleme şeklinde olmuştur. Rüşvet, irtikap vb. bazı önemli görev suçları için ise özel kanun çıkarılmıştır. Ama hiçbir şekilde MMHKM'da değişiklikler yapma yoluna gidilmemiştir. Ve Kanun sağından solundan Anayasa Mahkemesi'nce budanmış şekliyle 04/12/1999 tarihine kadar gelmiş, bu tarihte ise tümünden kaldırılarak yerine 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kabul edilmiştir.

MMHKM yürürlükte iken memurların ayrı bir yargılama sistemine tabi olmamaları gerektiğini ileri sürenlerin, adı geçen Kanuna getirdikleri eleştiriler, 4483 sayılı Kanunla giderilmeye çalışılmış, ancak, 4483 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten bu tarafa da, uygulamada çok kısa bir süre içinde bir çok problem yaşanmaya başlamıştır.

4483 sayılı Yasa, uygulamada ıslah edilebildiği, sakıncaları giderilebildiği takdirde kamu hizmetinin etkili ve düzenli şekilde işletilmesine daha yararlı olacaktır. Bu sebeple, mevcut Kanun belirtilen aksayan yönleri dikkate alınarak yeniden kaleme alınmalı ve bu haliyle meclisten bir an önce çıkması için gayret sarf edilmelidir. Aksi halde, reform sayılan Yasa bu iddiasını kaybedecektir.

Diğer taraftan, MMHKM yürürlükte iken memurların ayrı bir yargılama sistemine tabi olmamaları gerektiğini ileri sürenlerin bu savları 4483 sayılı Yasa döneminde de sürmekte ve sistem tamamen kaldırılincaya kadar da bitmeyecek gibi gözükmektedir.

Ancak son olarak şunu diyebiliriz ki, sorun, Memur Yargılama Sistemi kaldırılın demekle bitmemektedir. Aksine esas sorun bundan sonra ortaya çıkacaktır.

Bilindiği üzere; Ülkemizin sosyolojik yapısı gereğince, ihbar ve şikayetler adeta meziyet sayılmaktadır. Memur Yargılama Sistemi kaldırılıp memur olanların da genel hükümlere tabi olması kabul edildiğinde idareden canı yanan, idareden istediğini bulamayan birçok kişi bu ruh hali içerisinde adli yargıya koşacaktır. Kimi zaman da bu haksız ve gerçek dışı isnatlar, siyasi iktidarların partizanca tutum ve davranışlarından ileri gelebilecektir.

Böylece; memur gelişigüzel basit şikayet ve ihbarlarla, olur olmaz bir biçimde yargı önüne çıkarılacak, idarenin otoritesi ve saygınlığı zedelenecek ve memur kendisinin korunmadığı korkusuyla işten kaçacak ve zamanlarının büyük bir kısmını mahkemelerde geçireceğinden hizmet aksayacaktır. Ayrıca, böyle bir ortamda sık sık ve yersiz şikayetlerle doğrudan yargı önüne çıkarılacağı korkusunu yaşayan memur kendisine karşı güvensiz, çekingen ve kararsız olacak ve bu korku sorumluluk almaktan kaçınmasına yol açacaktır. Kaldı ki, üniversite öğretim üyeleri, hakimler veya savcılar için özel bir yargılama usulü getirilirken bunlar gibi kamu görevi gören memurlar için aynı türden bir usulün kaldırılmasıyla Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve adalete aykırı davranılmış olunacaktır.

Bize göre, Memur Yargılama Sisteminin koruduğu, kamu görevlisi değil kamu hizmetidir. Bir başka ifadeyle; sistem, kamu hizmetini korumak amacıyla bu hizmeti yürüten kamu görevlileri hakkında adli soruşturma açılmasını idari mercilerin ön iznine bağlamıştır.

Adli yargıda uzun süre hakim olarak görev yaparken sistemin kaldırılmasını düşünen, ancak Danıştay'daki tecrübelerinden sonra bu görüşünü değiştirdiğini belirten Ahmet Erdoğan bir yazısında şöyle demiştir.³⁶ "...memleketimizde Memur Yargılama Sistemi olmadan idare cihazının doğrudan doğruya ceza hukuku yönünden adli yargı mercilerine, başka deyimle genel hükümlere bağlanması halinde kamu hizmetlerinin selamete yürütülmesine imkan yoktur." Bu nedenle sorunun çözümünü sistemin kaldırılmasında değil, aksayan yönlerinin düzeltilmesinde görmekteyim.

³⁶ Akt. Ertuğrul Tavlın, **a.g.m.**, s. 597.

KAYNAKÇA

Turgut Candan, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Bağlamında Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna Bakış", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Y:3, S: 14, Ankara, (Mart, Nisan 1997).

Hüsamettin Kırmızıgül, "Memurların Yargılanması Sistemine İlişkin Görüşler ve Öneriler", *Türk İdare Dergisi*, C:69, S:417, Ankara, 1997.

Ahmet Vardar, "Memurin Muhakematı Kanunu Değişsin mi?", *İdarecinin Sesi Dergisi*, C:XIII, S:73, Ankara, (Mart-Nisan 1999).

Çağatay Özcan, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılması Gereken Değişiklikler (I)", *Belediye Dergisi*, C:4, S:7, (Ocak 1998).

Çağatay Özcan, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılması Gereken Değişiklikler (II)", *Belediye Dergisi*, C:4, S:8, (Şubat 1998).

Ertuğrul Taylan, "Memurin Muhakemat Kanunu Üzerine Son Tirad", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S:651, (Ocak 2000).

M. Nadir Anca, "Memur Suçlarının Soruşturulmasında Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatten 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Uygulamasına Geçiş", *Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi*, S: 314, Ankara, (15 Şubat 2000).

Hamide Zafer, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın Son Gelişmeler Işığında Değerlendirilmesi", *İstanbul Barosu Dergisi*, C:72, S:4-5-6, 1998.

- Osman Kuntman, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat Yürürlükte midir?", İstanbul Barosu Dergisi, C:72, 8:4-5-6, 1998.
- Ahmet Erdoğan, "Memur Yargılamaları", Danıştayın 100. Yıl Özel Sayısı, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S:11, (Temmuz 1968).
- Ahmet Erdoğan, "Memur Muhakematı Hakkındaki Kanununun Kaldırılması Özleminde Olanlar", Türk İdare Dergisi, Y:34, S:281, (Mart-Nisan 1963).
- M. Sabir Aydın, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Memurları", Türk Kamu-Şen Dergisi, C:1, S:8, (Haziran 1989).
- A. Şeref Hocaoglu- İ. İhsan Kepekçi, Hocaoglu, A. Şeref ve İ. İhsan Kepekçi, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun, Gürsoy Basımevi, Ankara, 1962.
- Eşref Ergut, Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Tatbikatının Eleştirilmesi, Danıştay Tasnif ve Yayın Barosu Yayınları, No: 1 O, Ankara, 1971.
- Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/97-209, İstanbul, Ocak 1997.
- Hüsamettin Kırmızıgül, Memurlar Hakkında Tahkikat Ve Muhakematı Usulü, 2. Baskı, İstanbul, 1995.
- Çetin Özek, Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi, İÜHFM'in, C: XXV, S:l-4, 1960 Sayısından Ayrı Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1961.
- Ahmet Erdoğan, Danıştay'ın Memurların Yargılanması İle İlgili Görevleri, Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, 2. Baskı, Ankara, 1986.

Selahattin Keyman, "Memurin Muhakematı Kanunu", AÜHFM, 1962, C:19, S:1-4.

Bahri Öztürk, "Görev Suçlarında Özel Soruşturma ve Yargılama Kurulları" Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Y:3, S:14, (Mart-Nisan 1997).

Sami Selçuk, "Memur Yargılaması Bütünüyle Adli Yargıya Verilmeli", Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Y:3, S: 14, (Mart-Nisan 1997).

Ahmet Hamdi Ünlü, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa Üzerine", Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Y:3, S:14, (Mart-Nisan 1997).

Uğur Mumcu, "Türk Hukukunda Memurların Yargılanması", Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, C:28, 8:1-4,1971.

Mahmut Gültekin, "Memurların Yargılanması Kanununun Anayasaya Aykırılığı ve Gereğinin Kalmadığı Sorunu", Adalet Dergisi, Y:55, S: 9-12, (Eylül-Aralık 1964).

Bahir Sorguç, Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma, MEB Yayınları, Öğretmen Kitapları Dizisi: 195, İstanbul, 1992.

Osman Çiftçi, Soruşturma Yöntemleriyle Birlikte Memur Suçları, Ankara, 1990.

Mihrişül Keleş, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Kaldırılmalıdır", İzmir Barosu Dergisi, Y:61, S:1, (Ocak 1996).

Turhan Tufan Yüce, "Memurin Muhakematı Kanunun Anayasaya Aykırılığı ve Anayasa Mahkemesi'nin Bu Konudaki Kararı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, Y: 1968, S:5.

Ahmet Adil Kubat, "Memurin Muhakematı Kanunu ve Cumhuriyet Savcıları", Ankara Barosu Dergisi, Y:54, 8:1997/1.

- Osman Çifçi, "Memur Soruşturmaları Hakkında Bir Anket ve Düşündürdükleri", Mali Hukuk Dergisi, S:35, (Eylül-Ekim 1991).
- Osman Çifçi, "Memurların Yargılanması", Mali Hukuk Dergisi, S:22, (Temmuz-Ağustos 1989).
- Erol Çetin, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa Yürürlükten Kaldırılmalıdır", Mali Hukuk Dergisi, S:49, (Ocak-Şubat 1994).
- Ejder Dinçel, Memurların Yargılanması, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1986 (Milli Kütüphane'de tetkik edilmiştir).
- Cahit Tutum, Türkiye'de Memur Güvenliği, TODAİE, Yayın No: 132, Ankara, 1972.
- İbrahim Pınar, Açıklamalı 4483 Saydı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000.
- Şahnaz Gerek, Türk Hukuk Sisteminde Memurların Yargılanma Usulü, Master Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000 (Milli Kütüphanede tetkik edilmiştir).
- Onur Ender Aslan, "Memurların Yargılanması Hakkındaki Yeni Yasa Üzerine Düşünceler", Amme İdare Dergisi, C:33, S:1, (Mart 2000).
- Kamil Erdeha, "Anayasaya Açısından Memurin Muhakematı Kanunu", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S:12,1968.
- Yıldırım Zeren, "Memurların Soruşturulması Anayasaya Aykırı Kanunlarla Yapılamaz" İstanbul Barosu Dergisi, C:72; S: 4-5-6. 1998.
- İsmet Eroğlu, "MMHKM Anayasa'ya Aykırı Değil midir?", İstanbul Barosu Dergisi, C:72, 8:4-5-6, 1998.

H. Hüsnü Okan, "Memurin Muhakematı Hakkında Muvakkat Kanununun Anayasa Karşısındaki Durumu", Adalet Dergisi, Y:69, S:5-6,1978.

Talat Rasim Özensoy, "Son Anayasa Mahkemesi Karan Karşısında Kamu Görevlilerinin Yargılanması ve Buna İlişkin Öneriler", Türk İdare Dergisi, Y:65, S:400, (Eylül 1993).

Bahri Öztürk, "Ceza Muhakemeleri Kanununu Değiştiren 3206 Sayılı Kanunun Memurların Muhakemesine Etkileri", C:12, S:3, (Temmuz 1986).

Ahmet Zeyneloğlu, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunun Anayasa'ya Aykırılık Derecesi", Adalet Dergisi, Y:53, S:7-8, (Haziran-Temmuz 1962).

Hüseyin Ürün, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanununun Gerekliği ve Anayasa Mahkemesinin Bir Tümcesinin İptal Karan ", Türk İdare Dergisi, Y:66, S:403, (Haziran 1994,).

Osman Kuntman "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat Yürürlükte midir?", İstanbul Barosu Dergisi, C:72, 8:4-5-6,1998.

Yener Ünlüer, "Memurin Muhakematı Rejimimizin Özellikle Memurin Muhakematı Kanununun Anayasa Karşısındaki Durumu", Türk İdare Dergisi, Y:36, S:299, (Mart-Nisan 1966).

Yıldırım Turan, "Memurin Muhakematı -Anayasa'ya Aykırılığın Mahkemelerce İleri Sürülmesi", Argumentum, C:2, (Ağustos 1991).

Turhan Tufan Yüce, "Memurin Muhakematı Kanununun Anayasaya Aykırılığı ve Anayasa Mahkemesinin Bu Konudaki Karan Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, C:25, S:5,1968.

İsmail Malkoç, Açıklamalı - Gerekçeli Memur Yargılaması, Ankara, 2000.

Bedriye Bilgici, "Avrupa Birliği İle Uyum Sürecinde Memur Yargılamasının Tarihsel Gelişimi", Mali Kılavuz, Y: 2, S: 9, (Yaz 2000).

Erol Çetin, Ceza Hukukunda Memur ve Memur Suçları, 2000, Ankara.

İbrahim Topuz, Açıklamalı-İçtihatlı Memur Yargılama Hukuku, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2001.

İbrahim Topuz, "Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C:5, S:6, (Haziran 2000).

Haydar Göçer, "4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun", Gümrük Dünyası, Ankara, (Ocak 2000).

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4696.html>

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/4778.html>

Devlet Denetim Elamanları Derneği, "4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna İlişkin DENETİM'in Görüşü", DENETİM, Y: 14, S: 103, (Ekim-Kasım-Aralık 1999).

Turgut Candan, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Bağlamında Memurun Muhakematı Hakkında Kanuna Bakış", Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Y:3, S: 14, Ankara, (Mart, Nisan 1997).

İLLER BANKASI VE YEREL YÖNETİMLER

Ahmet BERK

Sayıştay Başkanetçisi

İller Bankası, Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir ürünü ve bu dönemde yerel yönetimlere verilen önemin bir göstergesi olarak oluşturulmuştur. 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'nın 1945 yılındaki yeniden yapılanması şeklinde oluşturulan İller Bankası, belediyelere sadece finansman desteği sağlamakla kalmamış, altyapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına uygulanmasını sağlayarak, özellikle küçük ölçekli yerleşim birimlerindeki belediye hizmetlerinin daha etkin yürütülmesine önemli katkılar sağlamıştır.

İller Bankası, kuruluşundan bu yana teknik uygulamaya dönük görevlerinde belediyelerin temel destekleyicisi olmuştur. Kentsel yatırımların finansmanını sağlayan ve bu yatırımların gerçekleştirilmesini doğrudan üstlenen Banka, yerel yönetim maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici, denetleyici¹ gibi çeşitli işlevleri de üstlenerek, süreç içerisinde etkinliğini artırarak sürdürmektedir.

Yerel yatırımların gerçekleştirilmesinde proje değerlendirme, teknoloji seçimi, teknolojik alternatifler geliştirme, teknoloji geliştirme gibi tüm boyutlarda yönetici ve geliştirici bir merkezi kuruma duyulan ihtiyacın artarak sürmesi karşısında, İller Bankası'ndan belediyelerin beklentileri de artmaktadır.

¹ DPT, **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s.66

Son dönemlerde Bankanın işlevlerinde bir gerileme ve faaliyet hacminde bir daralma söz konusu olmakla birlikte, İller Bankası sisteminin yerel yönetimler için önemi ve gerekliliği genel kabul görmekte, Bankanın daha da geliştirilerek, özerkliği artırılarak ve ortakları olan yerel yönetimlere Banka yönetiminde daha çok söz hakkı verilerek sistemin sürdürülmesi arzulanmaktadır.

KURULUŞU VE AMAÇLARI

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte öne çıkan önemli sorunlardan birisi de, savaşlardan harap hale gelmiş ülkemizin süratle ve geniş kapsamda imara olan gereksinimiydi. Bu imar faaliyetlerinin başarılmasında halka hizmet götürmeyi amaçlayan belediyelere büyük görevler düşmekteydi. Halkın yerel ihtiyaçlarını teşkil eden bu hizmetlerin merkezi hükümet tarafından tam olarak gerçekleştirilmesi kolay değildi. Özellikle mali imkanları çok dar olan merkezi hükümetten ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmayı hızla gerçekleştirmesi için mali kaynak tahsisi etmesi beklenemezdi. Bunun yanı sıra kısa sürede mamur ve müreffeh ülkeler seviyesine gelerek uygar toplumla yarışmayı amaçlayan genç Cumhuriyetin en basit ihtiyaçlarını teşkil eden yerel alt yapı hizmetlerinin de uzun süre beklemeye tahammülü yoktu²

Şehirlerimizin kısa bir sürede Cumhuriyetin amaçladığı uygar bir toplumun layık olduğu seviyeye ulaştırabilmek için mali kaynaklardan yoksun belediyelere yeterli kredilerin temini amacıyla 11.06.1933'te 2309 sayılı Kanunla 15 milyon TL sermayeli Belediyeler Bankası kurulmuştur.

Bankanın kuruluş kanunu uyarınca yalnızca belediyelere dönük faaliyetlerde bulunması, kuruluş sermayesinin hızlı nüfus artışı ve şehirleşmeye paralel olarak artan kredi ihtiyacını karşılayamaması, ayrıca mali kaynağa ve teknik yardıma muhtaç il özel idareleri ile köylerin bu yardımların dışında bırakılmış olması ve faaliyet sahasının daha fazla

² İller Bankası, **Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993**, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1994, Önsözden.

genişletilmesi gibi hususlar göz önünde bulundurularak Belediyeler Bankasının değişik bir bünyeye sahip kılınması düşünölmüş ve bunun sonucu belediyelerin imar görevleriyle ilgili teknik işlere bakan Belediyeler İmar Heyeti ile birleştirilerek il özel idareleri, belediyeler ve köyleri de içine alan İller Bankasının kurulmasına ait 4759 sayılı Kanun, 13.06.1945'te kabul edilmiş ve 23.06.1945'te Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İller Bankasının temel amacı, yerel yönetimlerin ve bu idarelerin kuracakları birlikler ile adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar ve altyapı işleriyle uğraşmaktır. Bankanın ortakları yerel yönetimlerdir. İl Özel İdareleri, belediyeler ve köyler banka sermayesine katılmaktadırlar. Banka, sermayesini kamu hukuku kuralları ve denetimi dışında kullanma yetkisine sahip özel hukuk tüzel kişisi olarak yerel yönetimlere kredi vermekte, mali ve teknik aracılık yapmaktadır³

İller Bankası, bütün işlemlerinde, kuruluş kanunu ve özel hukuk hükümlerine bağlı, tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşudur. Banka işlemleri, Devlet İhale Kanunu ile Genel Muhasebe Kanunu'na ve Sayıştay denetimine tabi deęildir⁴

İller Bankasının vesayet denetimi 4759 sayılı Kanun gereğince Bankanın kurulduğu 1945 yılından 1958 yılına kadar İçişleri Bakanlığı'na yürütölmüşür. Ancak bu vesayet 09.05.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun gereğince 1958 yılından itibaren İmar ve İskan Bakanlığı'na geçmiştir. Halen İller Bankası bakımından ilgili bakanlık, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'dır.

³ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, **Yerel Yönetimler, Sorunlar-Çözüm Önerileri**, Ankara 1996, s.194

⁴ İller Bankası, **a.g.k.** s.1-3.

GÖREVLERİ

İller Bankası'nın görevleri İller Bankası Kanununun 7. maddesinde sayılmıştır. Bankanın esas olarak üç ana fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar, yatırım, kredi ve yerel yönetimlere aracılık yapmaktır.

İller Bankası öncelikle aracı bir kurumdur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bu anlamda düzenleyici rol oynamaktadır. Aracılık görevi, mali ve teknik olmak üzere iki karakterlidir. Teknik aracılık, DPT'nca programa alınan yerel yönetim birimi işlerinin inşaat ve sanayi sektörü ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerini tesis etmek ve yönlendirmektir. Bankanın teknik aracılık fonksiyonu içinde, mali ve teknik gücü oranında belediyelerin harita ve imar planlarını hibe şeklinde yapması söz konusudur. Mali aracılık, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında fon akışını düzenlemek ve yerel yönetimlere kredi sağlamaktır⁵

4759 sayılı İller Bankası Kanununun 7. maddesi çerçevesinde Bankanın görevlerini dört ana başlıkta toplamak mümkündür:

- Kentlerin altyapı plan ve projelerini hazırlamak, öncelikle su dağıtımı, su arıtma, kanalizasyon, atıksu arıtma, sosyal amaçlı inşaat projelerini hazırlamak.
- Projelerin anahtar teslimi gerçekleştirilmesini teminen ihaleler açmak, değerlendirmek, sözleşmeleri imzalamak.
- Projelerin finansmanı için kısa, orta veya uzun vadeli krediler açmak, Belediye Fonu veya sermaye piyasası işlemlerine başvurmak.
- Belediye yatırımları için sigorta ve garanti sağlamak.

İller Bankası yukarıda sayılan faaliyetlerini sürdürmek için öz kaynaklarından belediyelere kısa, orta ve uzun vadeli krediler açmakta, ayrıca Avrupa İskan Fonu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı gibi dış kaynaklar da kullanılmaktadır. Belediye Fonundan ise hibe yardımlar yapmaktadır⁶

⁵ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, a.g.k., s.195

⁶ Abdurrahman Civelek, **İller Bankası ve Kentsel Altyapı**, Yayınlanmamış KYUP Tezi, Ankara 1998, s.5

SERMAYESİ

Bankanın sermayesi, 4759 sayılı Kanunun 3. maddesine göre aşağıdaki kaynaklardan oluşmaktadır:

- Belediyeler ve il özel idarelerinin yıllık gelirleri tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe gelirlerinden verilen payların % 5'i

- İl özel idareleri ile belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı bulundukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden gelir vergisi çıkarıldıktan sonra kalan safi kazançların % 5'i

- Bankanın yıllık safi kazancından 19.madde gereğince köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak % 30'lar

- Bütçeden veya diğer herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar

- Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar

- Özel kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve yardımlar⁷

ÖRGÜT YAPISI

İller Bankasının sahipleri yerel yönetimlerdir. Olağan olan, paydaşların yönetime katılmalarıdır. Fakat bankanın kurulduğu dönemde merkezi yönetim paydaşları yönetime katmamıştır. Bu yapı bugüne dek sürmüştür.

Bankanın üst yönetimi Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlükten oluşur.

Genel Kurul: İller adlarının baş harflerine göre üç eşit gruba ayrılarak, birinci gruptaki illerin genel meclislerince, ikinci gruptaki illerin belediye meclisince, üçüncü gruptaki illerin ise köy ihtiyar meclisince kendi

⁷ İller Bankası, a.g.k. s.21.

üyeleri arasından seçip gönderecekleri birer üye ile; İçişleri, Milli Eğitim, Tarım, Bayındırlık, Sağlık, Maliye, Sanayi Bakanlıklarını ve Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere gönderilecek birer temsilciden teşekkül eder. Kurul her yıl Nisan ayında Ankara'da toplanır.

Genel Kurul, yönetim kurulu tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporunu, bilançoyu ve denetçiler raporunu inceleyerek karara bağlar. Ayrıca Uygulama Yönetmeliğinde gösterilen görevlerini yapar.

Yönetim Kurulu: Bankanın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı olup, bir başkan ve dört üyeden oluşur. Üyelerden üçü Bayındırlık, biri Maliye Bakanı tarafından önerilir, iki bakan ve Başbakanın imzası ile atanır. Genel müdür başkanlık eder.

Yönetim kurulu bütçeyi onaylar, gerektiğinde yeni birimlerin kurulmasına veya kaldırılmasına karar verir, yıllık bilanço ve kar-zarar hesaplarını onaylar, personel atamasını yapar.

Denetçiler: Bankanın işlemleri Banka Kanununa göre biri genel kurul, biri bakanlıkça bir hesap yılı için seçilen ve hizmet süreleri içinde devamlı olarak iş görecektir iki denetçi tarafından denetlenir.

Genel Müdür: Bankanın birinci derecede yetkili ve sorumlu amiri olup müşterek kararname ile atanır. Görevden alınması da aynı usule göre olur. Bankayı temsil eder, yönetim kurulu kararlarına göre bankayı yönetir.

Ayrıca genel müdür yardımcıları ve savunma sekreterliği vardır⁸

MALİ YAPISI

Bankanın başlangıç sermayesi tümüyle yerel yönetimler tarafından sağlanırken, borç sermayesinin tamamına yakın bölümü de merkezi yönetimin verdiği fonlardan oluşmaktadır.

Kanunun 19.maddesine göre genel kurul tarafından onanan bilançoya göre meydana çıkan safi kazanç;

⁸ İller Bankası, a.g.k., s.4-5

% 10 adi ihtiyat akçesine

% 5 Olağanüstü ihtiyat akçesine,

% 30 Köy sermaye payı olarak sermaye hesabına,

% 55 Köy kalkınmalarına yardım etmek üzere Köy kalkınma payına ayrılmaktadır. İlgili yardım yapılacak köyler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı talimatı ile yönetim kurulu tarafından kararlaştırılır⁹

YATIRIMLARI

İller Bankası, ortakları olan yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin harita ve imar planı, içmesuyu etüt-proje inşaat, kanalizasyon gibi önemli altyapı işleri ile yapı işleri sektörlerinde teknik ve mali yönden yardımcı olan bir kuruluştur¹⁰

Banka, planlı döneme geçiş yılı olan 1963 yılından itibaren yerel yönetim yatırımlarının ön incelemesini ve projelerini tamamlamış ve yerel yönetimlerin Banka programına alınmasını istedikleri işlerini ilgili bulunduğu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kanalıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na intikal ettirmiş; DPT'nca programa alınan tesislerin yerel yönetimlerin verdikleri yetki ve programa konulan ödenekler çerçevesinde ihalesini gerçekleştirmeye devam etmiştir¹¹

İller Bankasının yatırımları özellikle kentsel nüfustaki artışa paralel olarak harita, imar planı, içmesuyu ve kanalizasyon gibi altyapı ihtiyaçlarının da yoğun olarak kendisini hissettirmeye başladığı 1945'ten sonra her yıl artarak devam etmiştir. Son beş yıldaki yatırımlarına bakıldığında, sektörler göre oransal dağılımı yıllık; içme suyu sektörü % 60.5, kanalizasyon sektörü % 26.9, yapı sektörü % 8.8, harita ve imar planlama sektörleri ise % 3.6 pay almışlardır¹²

⁹ İller Bankası, a.g.k., s.22.

¹⁰ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1994, s.121

¹¹ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, a.g.k., s.194

¹² İller Bankası, **Cumhuriyetimizin 75.Yılında İller Bankası**, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1998, s.53

Belediyeler Fonu Yönetmeliğinin 8. maddesinde; belediyelerin İller Bankası programında bulunan harita ve imar planı işlerinin yıl içi yatırımları belediyeler fonundan bağış suretiyle tahsis edilebilir denmektedir. Bu işlerin bedelleri belediyeler fonundan kesilmek üzere yapıldığından, ilgili belediyeye hiç bir mali külfet yüklememektedir¹³ Öte yandan belediyelerin teknik eleman ve bilgi birikimi yönünden çoğunlukla yetersiz düzeyde oldukları göz önünde bulundurulduğunda, İller Bankasının belediyelerin bu eksikliklerinin telafisi açısından sağladığı katkı da vurgulanmaya değerdir.

İŞTİRAKLERİ

Bankanın Niğde Beton Sanayinde % 30.53, Mardin Boru Sanayinde % 30, Doğusan Boru Sanayinde % 30, ayrıca çok küçük oranlarda Emlak Konut A.Ş.'de, İller Bankası Tüketim Kooperatiflerinde ve T.C. Merkez Bankasında iştirakleri vardır.

YEREL YÖNETİMLERİN İLLER BANKASI İLE İLİŞKİLERİ

İller Bankasının yerel yönetimlerle ilişkileri mali ve teknik destek alanlarında söz konusu olmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, İller Bankası yerel yönetimlere sadece finansman desteği sağlamakla kalmamakta, altyapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına uygulanmasını da gerçekleştirmektedir. Kentsel yerel yatırımları finanse eden ve gerçekleştiren bu merkezi kurum, yerel yönetim maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici, denetleyici gibi çeşitli işlevleri yüklenerek varlık göstermiştir¹⁴

İller Bankası başlangıçta Belediyeler Bankası olarak kurulduğu ve kaynaklarının tamamına yakın bir kısmı yerel yönetimlerin kaynaklarından sağlandığı halde, bankanın yönetiminde yerel yönetimler değil, merkezi yönetim etkindir. Bunun anlamı şudur: Yerel yönetimler kendi kaynaklarını, merkezi yönetimin izni ile, kredi ya da teknik yardım şeklinde kullanabilmektedir. Banka ile yerel yönetimler arasındaki yoğun ilişkiler,

¹³ İller Bankası, a.g.k., s.85

¹⁴ DPT, **Yerel Yönetimler**, s.65-66.

adaletli bir görev ve kaynak dağıtımını amaçlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir¹⁵

İller Bankasının yerel yönetimlere mali kaynak sağlama işlevleri ise, genel olarak iki ana grupta toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanan pay ve fonların tahsis ve dağıtım işlemleri; ikincisi de yerel yönetimlere açılan kredilerdir.

PAY VE FONLARIN TAHSİS VE DAĞITIMI

Bankanın, genel bütçeden yerel yönetimlere sağlanan pay ve fonların tahsis ve dağıtım işlemlerinden dolayı bu idarelerle sürekli bir ilişkisi vardır. 2.2.1981 gün ve 2380 sayılı kanunla belediye ve il özel idarelerine pay verilmesi öngörülmüştü. Yerel yönetimlere ayrılan pay ve fonların oranları daha sonraları çeşitli kanunlarla ve bütçe kanunlarına konulan geçici maddelerle zaman zaman değiştirilmiştir.

Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belediyelere % 8.55, il özel idarelerine ise % 1.20 oranında pay ayrılmaktadır. Belediyelere ayrılan % 8.55 'in 6' sı İçişleri Bakanlığınca bildirilen son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre banka tarafından belediyelere (büyükşehir belediyeleri hariç) dağıtılmaktadır. % 2.30 Belediye Fonuna, kalan % 0.25 ise Mahalli İdareler Fonuna aktarılmaktadır. İl Özel İdareleri için ayrılan payın % 0.72'si dağıtılmakta, kalan % 0.18 Özel İdare Fonuna, % 0.30 da Mahalli İdareler Fonuna aktarılmaktadır.

Genel Bütçe vergi tahsilatından, yukarıda belirtilen oranlarda ayrılan paylar, vergi gelirlerinin toplandığı Maliye Bakanlığına bağlı gelir saymanlıkları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İller Bankasına yatırılır. Yatırılmadığı zaman bu pay ilgili saymanlıktan % 10 fazlasıyla tahsil edilir. Banka, bu payları, kendisine

¹⁵ Ünlü, Halil, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.77.

yatırıldığı ayı izleyen ayın 15. gününe kadar ilgili yerlere göndermeye mecburdur. Gecikme halinde % 10 fazlasıyla ödenir¹⁶

Mahalli İdareler Fonu

Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının 0.25'ine karşılık gelen kısmı belediyelere, % 0.30'una karşılık gelen kısmı ise İl özel idarelerine ait paylardan alınarak oluşturulacak % 0.55'lik kısmı İçişleri ve Bayındırlık Bakanlığı emrinde Mahalli İdareler Fonu olarak İller Bankasında açılacak bir hesapta toplanmaktadır. Bu miktarın 0.20'lik kısmı Bayındırlık, 0.35'lik kısmı ise İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. Bunların harcama ve kullanma esasları çıkarılan yönetmeliklerle belirlenmiştir.

İçişleri Bakanlığının çıkardığı yönetmeliğe göre, fonda toplanan paranın % 80'i belediyeler için, % 20'si ise il özel idareleri ve köyler için (tüm illere eşit olarak dağıtılır) ayrılmıştır. Bu fondan, nüfusu 25000'in altında olan belediyeler yararlanabilmektedir. Belediyelerin öncelikli hizmetleri için yardım istenebilir. Bakanlık, yeni kurulan belediyelere, kalkınmada öncelikli yöre belediyelerine, turistik bölge belediyelerine... öncelik verir¹⁷

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise kendi payını belediyelerin imar uygulamaları için kullanmaktadır. Bakanlık imar uygulamaları ile ilgili olarak iki konuda belediyelere yardım yapmaktadır. Bunlardan birincisi kamulaştırma, ikincisi de düzenleme hizmetleriyle ilgilidir.(yol, yeşil alan, meydan, park, çocuk bahçesi...) Öncelik olarak da tarihi ve turistik yöreler, kalkınmada öncelikli yöreler... şeklinde düzenleme vardır¹⁸

Belediyeler Fonu

Bu fon, genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 2.30'u ve akaryakıt tüketim vergisinden sağlanan pay ile oluşturulmuş olup Bayındırlık ve İskan Bakanlığının emrindedir. Bu fondan, İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alan belediyelerin şu hizmetleri için tahsis yapılmaktadır:

¹⁶ Ziya Çoker, **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, Kazancı Matbaası, Ankara 1986, s.115.

¹⁷ Ziya Çoker, **a.g.k.**, s.125.

¹⁸ Ziya Çoker, **a.g.k.**, s.143.

Harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon... Harita ve imar planı yıl içi yatırımlarının tümü bu fondan bağış suretiyle tahsis edilir. Bu fon 1993 yılından itibaren genel bütçe kapsamına alınmıştır¹⁹

Özel İdare Fonu

Genel bütçe vergi gelirlerinin % 0.18'lik kısmıyla oluşturulan bir fon olup İçişleri Bakanlığının emrindedir. Kullanım esasları yönetmelikle belirlenmiştir. İl özel idarelerinin görev alanları ile ilgili yatırımlara destek amacı taşır²⁰

Köylere Yapılan Yardımlar

İller Bankası Kanununun 19.maddesine göre yıllık safi kazancın % 55'lik bir kısmı köy kalkınmalarına yardım etmek amacıyla köy kalkınma payına ayrılmaktadır. İlgili yardım yapılacak köyler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı talimatıyla yönetim kurulu tarafından belirlenmektedir. Yardımlar daha çok köy konağı, turistik tesisler ve değirmen yapımı amacıyla yapılmıştır. Yardım miktarları ancak söz konusu yatırımların malzeme bedellerini karşılayabilecek düzeydedir.

YEREL YÖNETİMLERE AÇILAN KREDİLER

İller Bankasının, gerektiğinde ortak idarelere kredi sağlamak, kısa vadeli avans vermek, kefalette bulunmak gibi görevleri vardır. Bu işlemler "İkraz, kefalet, aracılık ve avans işlemleri yönetmeliği" hükümlerine göre yürütülür. Kredi, avans ve kefillik isteyen ortak idareler bu istekler karşısında teminat göstermek zorundadırlar. Yerel yönetimlere nüfus esasına göre dağıtılmakta olan paylar teminat olarak kabul edilmektedir.

Kredi Vermek

İller Bankası ortak idarelere çeşitli şekillerde kredi verebilmektedir. Yerel yönetimlerin banka yatırım programında yer alan işleri için, banka öz kaynaklarından ilgili idarenin yıllık pay tutarına göre, 5 yıl vadeli % 50 faizli

¹⁹ Ziya Çoker, a.g.k., s.158.

²⁰ Ziya Çoker, a.g.k., s.177.

uzun vadeli kredi verilebilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin banka programında yer almayan işleri için yerel yönetimlerin mahalli yatırımlarını tamamlamaları amacıyla talepleri üzerine, yıllık pay tutarlarına göre, özkaynaklardan kısa vadeli kredi açılmaktadır. Dış finansman kaynaklarından (diğer bankalar, Avrupa İskan Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu) temin edilen krediler komisyon eklenerek ortak idarelere kısa, orta ve uzun vadeli kredi olarak verilebilmektedir²¹

Kefalet ve Aracılık İşlemleri

Banka, yerel yönetimlerin banka haricindeki kuruluşlardan alacakları krediler veya kamu kurum ve kuruluşlarından, banka iştiraklerinden veya satıcı firmalardan alacakları araç, gereç, otobüs, iş makinası veya malzeme bedellerine, istemleri halinde, bankaca dağıtılan kanuni paylarından bankaya olan borçları düşüldükten sonra kalan kısım ölçüsünde kefalette bulunmaktadır²²

İller Bankası'nın 1986-1995 yılları arasında belediyelere kullandığı kredi 7.8 trilyon TL iken, belediyelerin aynı dönemde ticari bankalardan 14.2 trilyon TL kredi kullandıkları göz önünde bulundurulduğunda, İller Bankası'nın yerli kredi kuruluşları ile kredi kullanan belediyeler arasında güvence sağlayan bir aracı kuruluş olma işlevinin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

İLLER BANKASINA BAŞVURU SÜRECİ

Bir ortak idarenin İller Bankasının desteğini ya da yardımını elde etmek için izleyeceği yol kısaca şöyle özetlenebilir:

Ortak idare, bankanın yönetim merkezine veya bölge müdürlüklerine bir proje istemiyle başvurur. Banka bu istemleri toplar ve DPT'ye sunar. Bunu yaparken yalnızca yerel gereksinmeyi dikkate alır. Bir projenin, DPT tarafından bankanın yıllık yatırım programına alınmasından sonra İller Bankası projeyi hazırlar. Projeler yükleniciler aracılığıyla uygulanır. İlgili

²¹ İller Bankası, a.g.k., s.61.

²² İller Bankası, a.g.k., s.62.

tüm giderler idarenin borcu haline dönüşür, yıl sonunda alacağı paydan kesilir²³

YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI VE İLLER BANKASI

Yerel yönetimlere mali aracılık edecek kurum gereksinmesi yalnız Türkiye'deki yerel yönetimlere özgü bir gereksinme değildir. Özellikle Batı Avrupa'da bu gereksinme, geçen yüzyılda kendini büyük ölçüde hissettirmiştir. 19. yüzyıldan itibaren gelişmeye başlayan finansman kurumları, bazı büyük belediyelerin özel bankalardan ya da tahvil piyasalarından makul koşullarda kredi sağlama konusunda karşılaştıkları zorluklardan doğmuştur²⁴

Kaynak yaratma becerisi, mali piyasalara ulaşmada kolaylık, daha uygun koşullarda borçlanma şansı, proje finansmanında süreklilik, yerel özerkliğin arttırılması, merkezi yönetim bütçesi üzerindeki baskı ve gerilimlerin azalması, daha etkin ve verimli kaynak kullanımı, mesleki ve teknik yardım gibi konular yerel yönetim bankalarının varoluş nedenleri olarak kısaca sayılabilir²⁵

Çağdaş yerel yönetim bankalarının ortak özellikleri olarak; yerel mali özerklik, proje finansmanının uygulama sorumluluğundan ayrılması, yarışmacı bir çevre, merkezi yönetimin karışmaması, risk alma ve karşılığında güvence isteme gibi özellikler sayılabilir. Sayılan bu özelliklerin işlenmesi için bazı temel koşulların oluşması gerekir. Bu koşulları özetle; desantralizasyon, merkezi yönetim bütçelerinden bağımsızlık, proje finansmanı ile teknik yardımın birbirinden ayrılması, merkezi yönetim güvencesinin kalkması şeklinde sıralayabiliriz²⁶

²³ Abdurrahman Civelek, a.g.k., s.52.

²⁴ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, **Yerel Yönetim Bankacılığı**, Kent Basımevi, İstanbul 1993, s.7.

²⁵ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, a.g.k., s.10

²⁶ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, a.g.k., s.79

İLLER BANKASININ GÜÇLÜ YANLARI

Türk yerel yönetimlerinin altyapı hizmetleri, teknik danışmanlığı ve kredi ihtiyacının giderilmesi alanında yaklaşık 70 yıldır çalışmalarını sürdüren İller Bankası, genellikle başarılı bir görünüm sergilemiş, özellikle mali ve teknik güçten yoksun belediyelerin halka hizmet sunmasında çok önemli katkılar sağlamıştır.

Banka, ülkedeki modern içmesuyu ve kanalizasyon şebekesinin büyük bölümünün proje ve yapım aşamasına imza atmış bir uzman kadrosuna sahiptir. Bu işleri yapacak, ülke ölçeğinde güçlü bir bölgesel şube ağı kurmuştur. Geliştirdiği bilgi sistemi ile belediyeler hakkında derli toplu bilgi kaynağı olmuştur.

Ülkemiz yerel yönetimlerinin özgül koşulları çerçevesinde İller Bankası'nın varlığının, özellikle belirli bir ölçeğin altında olan, ancak ezici bir çoğunluğu oluşturan yerel yönetim birimleri için yaşamsal önem taşıdığı söylenebilir.

İLLER BANKASININ ZAYIF YANLARI

Bankanın, merkezi yönetim bütçesi kaynaklarına bağımlılığı, onun belediyeler için uzun vadeli kredi sağlama konusundaki etkenliğini ciddi olarak sınırlamaktadır. Uzun vadeli kredilerin faiz oranlarını anapara maliyetini karşılayacak düzeyde saptaması için Bankaya izin verilmemektedir. Banka, yerel yönetimlerin projelerinin maliyetini hesap etme konusunda yetersiz olduğu iddiasıyla eleştirilmektedir. Projeler ile beraber uygulamaya da sahip çıktığı için belediyelerin güçlenmesine engel olmaktadır. Banka, yatırım kararı almada özerk davranmamaktadır, politik müdahale vardır. Banka, yerel yönetimlere ait işlerde ilgili idarelere hiç hesap vermemektedir. Ayrıca, bankacılık işlemlerinin de yok denecek kadar sınırlı olması bir eksikliklerdir.²⁷

²⁷ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, **a.g.k.**, s.105

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetim bankaları sadece kredi vermekte, uygulamaya karışmamaktadır. Ülkemizde ise, yerel yönetimlere ait bir iş (İller Bankası tarafından finanse edilecekse) proje aşamasından ihale aşamasına ve uygulamaya kadar bankanın kontrolünde yapılmaktadır. Bu durumun, yerel yönetimlerin özerkliğini zedelediği gibi, gelişip güçlenmelerine de engel olduğu savunulmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin Bankanın karar süreçlerindeki etkisi de, bankanın özerkliğini ve ortaklarının banka yönetimindeki etkinliğini olumsuz etkilemektedir.

Öte yandan, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Ek Geçici 8. maddesiyle denetimi Sayıştay'a verilen yerel yönetimlerin bu tür yatırımları Sayıştay denetimi dışına çıkarılmış olmaktadır. İller Bankası'nın dış denetimini yapan DDK, TBMM gibi kurumların bu alanlardaki denetiminin de yeterli olamayacağı açıktır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise çok sınırlı soruşturmalar dışında denetim yetkisini hiç kullanmamaktadır.

Bankanın zayıf yönlerinden birisini de, yerel yönetimlere kullandığı kamu kredilerine ek olarak yerli kredi kuruluşlarından kredi kullandırmaya başlamasıyla, yabancı kaynaklardan verdiği kısa vadeli kredilerin borç bakiyesindeki artış oluşturmaktadır. Son yıllarda ortak idareler tarafından talep edilen kısa vadeli kredilerin miktarlarının artması üzerine İller Bankası diğer bankalardan piyasa şartlarına göre kısa vadeli borçlanmakta ve bu fonları bir komisyon ilave ederek ortak idarelere kısa vadeli kredi olarak aktarmaktadır. Bu şekilde verilen krediler büyük meblağlara ulaşmış, bu da kredilerdeki artış hem İller Bankasını hem de belediyeleri önemli ölçüde mali sıkıntıya sokmuş, borç geri ödemelerinin zamanında gerçekleştirilmemesi, İller Bankasını yatırım projelerini yerine getirmede tıkanıklığa sevk etmiştir²⁸

Keza ülkemizde altyapı hizmetleri uzun yıllar boyunca kamu kredileri ile finanse edilmiş, bu krediler ise, İller Bankası aracılığıyla sağlanmıştır. Bu krediler genellikle orta ve uzun vadeli, düşük faizli olup zaman zaman ertelenerek ya da silinerek kullanılmıştır. Bu nedenle bunların, süreç

²⁸ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, **a.g.k.**, s.196-199

içinde, borç niteliğinden merkezden transfer ya da yardım niteliğine dönüştüğü söylenebilir.²⁹ Bu da, İller Bankasının temel işlevinden ve bankacılık ilkelerinden bir sapmayı içermektedir.

Ayrıca Banka kanalıyla yatırımlarını gerçekleştirmek isteyen belediyelere, proje bedelinin %10'u ile %60'u arasında değişen oranlarda katılım payı ayırma zorunluluğu getirilmesi, açılan kredilerde faiz oranlarının yükseltilmesi, belediyeler için Bankanın sunduğu olanakların çekiciliğinin ve avantajının giderek kaybolmasına neden olmaktadır. Bu da, İller Bankası'nın aracılığı olmaksızın doğrudan mali sistemden ve dış kaynaklardan borçlanmayı belediyeler için daha cazip kılmaktadır.

Bir bankanın yapması gereken ana temel işlevler arasında yer alan sigortacılık hizmetlerinin Bankanın yıllık raporlarında "diğer hizmetler" başlığı altında yer alması da, İller Bankasının gerçek anlamda bir banka niteliği taşımadığı³⁰ görüşünü gündeme getirmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İller Bankası, yerel yönetimlerin sermaye yatırımları konusunda ortaya çıkmış bir finansman modelidir ve bu modelin ülkemize özgün olduğu söylenebilir. Gelir kaynakları bakımından il özel yönetimi ile belediyelere dayanan, harcamaları bakımından ise bunlara ek olarak köylere yönelmiş bulunan bir bankadır. Ancak uygulamada daha çok belediyelere kredi sağlayan bir banka görünümündedir. İl özel idareleri ve köylere ilişkin yardım ve harcamalar sembolik kalmaktadır. Banka, kuruluş dönemlerine göre, belediyelerin daralan harcama kapasitesine koşut olarak güçten düşmüş gibidir. Sermayesi, devlet gelirlerine oranla her geçen gün düşmektedir.³¹

Bankanın en büyük sıkıntısı mali kaynak yetersizliğidir. Bu durum yerel yönetimlerin mali statüleri ile yakından ilgilidir. Ortak yerel yönetimlerin mali güçlerinin yetersizliği nedeni ile banka sermayesine katılımları yetersizdir. Mali yetersizlik yüzünden bu kuruluşların bankadan

²⁹ DPT, *Yerel Yönetimler*, s.66

³⁰ A.k., s.67

³¹ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s.175

yardım ve kredi talepleri artmaktadır. Mali durumlarda iyileştirme olsa bile kredi talebi yine olacaktır. Önemli olan yerel yönetimlerin mali kaynakların yeterli olmasıdır³²

Bankanın yapılanması ve işleyişi de birçok açıdan eleştiri konu olmakta, yeniden yapılandırılması gereği ilgili tüm araştırmalarda dile getirilmektedir. Bankanın gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olarak yeniden örgütlenmesi, Genel Kurul ve Yönetim Kurulunun yerel yönetimlerce oluşturulması ve yürütme organlarının buna göre yeniden düzenlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır³³

Yerel yatırımların finansman sisteminde kamu kredilerini güçlendirmek, kamu kredilerini özel sermaye kredileri ile dış kredi kullanımını yönlendirecek, güçlü bir araç olarak kullanmak, bu amaçla kamu kredileri sistemini merkezi olarak yönetmek amaçlarına yönelik olarak İller Bankası'nın güçlendirilmesi öncelik taşımaktadır.

Özetle Bankanın mali kaynakları ile birlikte teknik donanımının da geliştirilerek kentsel yatırımların finansmanında, teknoloji geliştirmede, insan kaynaklarının ve yönetsel süreçlerin iyileştirilmesinde, yerel kamu işletmeciliğinin geliştirilmesinde ve ihtiyaç duyulan daha birçok alanda etkin bir kuruluş haline getirilmesi, özellikle küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerindeki yerel yönetimler için rehberlik işlevini daha geniş bir perspektifle yerine getirmesi sağlanmalıdır.

³² TODAİE, **İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara 1993, s.12

³³ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, s.68

KAYNAKÇA

- Ayman Güler, Birgül, Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- Civelek, Abdurrahman, İller Bankası ve Kentsel Altyapı, Yayınlanmamış KYUP Tezi, TODAİE, Ankara 1998.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yerel Yönetimler, Sorunlar-Çözüm Önerileri, Ankara 1996.
- Çoker, Ziya, İller Bankası ve Mahalli İdareler, Kazancı Matbaası, Ankara 1986.
- DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1994.
- DPT, Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001.
- İller Bankası, Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1994.
- İller Bankası, Cumhuriyetimizin 75. Yılında İller Bankası, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1998.
- İller Bankası Kanunu.
- İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, Yerel Yönetim Bankacılığı, Kent Basımevi, İstanbul 1993.
- TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1993.
- Ünlü, Halil, Yönetimler Arası İlişkiler, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994.

SAYIŖTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Daireler Kurulu Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARLARI

Karar No: 5051/1

Karar Tarihi: 13.1.2003

KONU

3418 sayılı Kanunun 39'uncu maddesi gereğince Sağlık Bakanlığı bütçesinde açılan özel tertiplere ödenek kaydedilen ve parası T.C. Ziraat Bankasında Sağlık Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılan gelirlerden, Bakanlık Merkez Teşkilatında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan personele "sosyal yardım ödeneği" adı altında ek ödeme yapılıp yapılamayacağı hususunda Maliye Bakanlığının görüş istemi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

Anayasanın 128'inci maddesi:

Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun; Değişik 2'nci maddesinin birinci fıkrası:

Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.

Değişik 87'nci maddesinin birinci fıkrası:

Memurlara;

- a) Bu Kanuna tabi kurumlarda,
- b) Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi kurumlar ile sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait bankalarda,
- c) Özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlarda,
- ç) Yukarıdaki bentlerde yazılı idare, kuruluş ve bankalar tarafından sermayelerinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan kuruluşlarla bunların aynı oranda katılmaları ile vücut bulan kurumlarda,

İkinci görev verilemez; bu kurumlardan her ne ad ile olursa olsun para ödenemez ve yarar sağlanamaz.

Değişik 146'ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkraları:

Bu kanunun birinci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlar aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere, aynı maddenin ikinci fıkrası kapsamına giren memurlar özel kanunlardaki hükümlere tabidir.

Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz. (Gençlik ve spor hizmetleri uygulamasında fiilen görevlendirilecekler hariç.)

3418 sayılı Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisinin İhdası ile 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 1318 sayılı Finansman Kanunu, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 492 sayılı Harçlar Kanununda Değişiklikler Yapılması ve Bu Kanunlara Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanunun 3558 ve 4684 sayılı kanunlarla değişik 39'uncu maddesi:

Bu Kanunun 8, 10 ve 22'nci maddelerine göre Maliye ve Gümrük Bakanlığı Merkez Saymanlığında ayrı bir hesaba yatırılan eğitim, gençlik, spor ve sağlık

hizmetleri vergisi, akaryakıt tüketim vergisi ve ek taşıt alım vergisi payları hakkında aşağıdaki işlem yapılır.

a) Merkez Saymanlığına yatırılan paylar onbeş gün içinde, Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan %16'sı dağılımı Başbakan onayı ile belirlenmek suretiyle Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlükleri bütçelerinde, %52'si Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinde, %32'si ise Sağlık Bakanlığı Bütçesinde açılacak özel tertiplere ödenek kaydedilir ve parası Merkez Saymanlığınca aynı süre içinde T.C. Ziraat Bankasında anılan Bakanlıklar adına açılacak özel hesaplara yatırılır. Bu kaynaktan yapılacak harcamalar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 30-37 nci maddelerinde yer alan vize hükümlerine tabi değildir. Bu ödeneklerden yılı içinde harcanmayan miktarlar ertesi yıl bütçelerine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

b) (Mülga)

Yukarıdaki hükümlere göre yapılacak harcamalardan yatırım niteliğinde olanlar yıllık programla ilişkisinin kurulması maksadı ile Devlet Planlama Teşkilatına bildirilir.

Bakanlar Kurulu, bu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre, ilgili kurumların alacakları payları, kendi içinde 20 puana kadar artırmaya veya indirmeye yetkilidir.

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun; 17'nci maddesi:

1.

2. Bu Kanuna ekli (III) sayılı listede yer alan mallar üzerinden tahsil edilen özel tüketim vergisi hâsılatından;

a)

b) % 18 oranında hesaplanarak Maliye Bakanlığı merkez saymanlığına yatırılan paylar onbeş gün içinde, Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan % 16'sı dağılımı Başbakan onayı ile belirlenmek suretiyle Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü bütçelerinde, % 52'si Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinde, % 32'si ise

Sağlık Bakanlığı bütçesinde açılacak özel tertiplere ödenek kaydedilir ve parası merkez saymanlığınca aynı süre içinde bir kamu bankasında anılan kurumlar adına açılacak özel hesaplara yatırılır. Bu kaynaktan yapılacak harcamalar 1050 sayılı Muhasebe-î Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 30 ilâ 37'nci maddelerinde yer alan vize ve tescil hükümleri ile 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamamenin 32'nci maddesi hükümlerine tâbi değildir. Bu ödeneklerden yılı içerisinde harcanmayan miktarlar ertesi yıl bütçelerine devren gelir ve ödenek kaydolunur. Bu hükümlere göre yapılacak harcamalardan yatırım niteliğinde olanlar yıllık programla ilişkisi kurulmak üzere yılı içerisinde Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığına bildirilir.

- c)
- d)
- e) "

3. Bu Kanuna ekli (II) sayılı listede yer alan mallar üzerinden tahsil edilen özel tüketim vergisi hâsılatından % 28 oranında hesaplanarak Maliye Bakanlığı merkez saymanlığına yatırılan paylar onbeş gün içinde, Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye özel gelir, diğer yandan bu maddenin (2) numaralı fıkrasının (b) bendinde sayılan kurumların bütçelerinde açılacak özel tertiplere aynı hükümler çerçevesinde ödenek kaydedilir. Bu kaynağın paylaşımı ve yapılan harcamalar da anılan bent hükmüne tâbidir.

4. Bakanlar Kurulu, bu madde uyarınca özel tüketim vergisi hâsılatından verilecek paylara ilişkin oranları topluca veya ayrı ayrı sifra kadar indirmeye, (2) numaralı fıkranın (b) bendi ile (3) numaralı fıkrada belirtilen kurumların alacakları paylar kendi içinde yirmi puana kadar artırmaya veya indirmeye yetkilidir.

18'inci maddesinin (7) numaralı bendi:

24.3.1988 tarihli ve 3418 sayılı Kanunun 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 39'uncu maddeleri,

Yürürlükten kaldırılmıştır.

8.1.2003 tarih ve 2003/5142 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı:

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 17'nci maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkralarında yer alan özel tüketim vergisi hasılatından ayrılacak paylara ilişkin oranların 1/1/2003 tarihinden itibaren % O (sıfır) olarak belirlenmesi; Maliye Bakanlığı'nın 6/1/2003 tarihli ve 000395 sayılı yazısı üzerine, adı geçen Kanunun 17'nci maddesinin (4) numaralı fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunca 8/1/2003 tarihinde kararlaştırılmıştır.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat ve bu husustaki Daire kararı incelenerek gereği görüldü :

Maliye Bakanlığının konuya ilişkin yazısıyla, 3418 sayılı Kanunun 39'uncu maddesi gereğince Sağlık Bakanlığı bütçesinde açılan özel tertiplere ödenek kaydedilen ve parası T.C. Ziraat Bankasında Sağlık Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılan gelirlerden, Bakanlık Merkez Teşkilatında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan personele "sosyal yardım ödeneği" adı altında ek ödeme yapılıp yapılamayacağı hususunda görüş talebinde bulunulmuştur.

3418 sayılı Kanunun 3558 ve 4684 sayılı Kanunlarla değiştirilen 39'uncu maddesinde, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Merkez Saymanlığında ayrı bir hesaba yatırılan eğitim, gençlik, spor ve sağlık hizmetleri vergisi, akaryakıt tüketim vergisi ve ek taşıt alım vergisi paylarının onbeş gün içinde, Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan %16'sı dağılımı Başbakan onayı ile belirlenmek suretiyle Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlükleri bütçelerinde, %52'si Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinde, %32'si ise Sağlık Bakanlığı Bütçesinde açılacak özel tertiplere ödenek kaydedileceği ve parasının Merkez Saymanlığınca aynı süre içinde T.C. Ziraat Bankasında anılan Bakanlıklar adına açılacak özel hesaplara yatırılacağı, bu kaynaktan yapılacak harcamaların 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa ve 832 sayılı Sayıştay Kânununun 30-37'nci maddelerinde yer alan vize hükümlerine tabi olmadığı, bu ödeneklerden yılı içinde harcanmayan miktarların ertesi yıl bütçelerine devren

gelir ve ödenek kaydolunacağı, bu hükümlere göre yapılacak harcamalardan yatırım niteliğinde olanların yıllık programla ilişkisinin kurulması maksadı ile Devlet Planlama Teşkilatına bildirileceği ve Bakanlar Kurulunun, ilgili kurumların alacakları payları, kendi içinde 20 puana kadar artırmaya veya indirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu madde, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 18'inci maddesiyle 1.8.2002 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmış ve bahse konu kurumlara özel tüketim vergisi hasılatından pay ayrılması aynı Kanunun 17'nci maddesiyle öngörülmüştür. 8.1.2003 tarih ve 2003/5149 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla da kurum paylarına ilişkin oranlar 1/1/2003 tarihinden itibaren % 0 (sıfır) olarak belirlenmiştir. Ancak Maliye Bakanlığınca 3418 sayılı Kanunun 39'uncu maddesi çerçevesinde görüş talebinde bulunulmuş olup, Sağlık Bakanlığındaki ödemelerin de yine bu madde uyarınca Bakanlığa tahsis edilen kaynaktan yapıldığı anlaşılmıştır.

Anayasanın 128'inci maddesinde "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." denilmiş olup, bu hükümle memurların tabi olacakları hukuki statünün, objektif biçimde, kanunla önceden belli edilmesi esası getirilmiş ve bu meyanda memurların malî haklarının da kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla, Anayasanın 128'inci maddesine göre, bir kanun hükmüne istinat etmeden memurlara herhangi bir ödeme yapılmasına imkân yoktur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 2'nci maddesinde, Devlet memurlarının hizmet şartları, nitelikleri, atanma ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödev, hak, yüküm ve sorumlulukları, aylıkları ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin bu Kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanunun malî hükümlerin kapsamını belirleyen 146'ncı maddesinde de, 1'inci maddenin birinci fıkrası kapsamına giren memurların aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere tabi olduğu ve bunlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin

tain ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği, hiçbir yarar sağlanamayacağı hükme bağlanmıştır.

Yine 657 sayılı Kanunun 87'nci maddesinde, memurlara gerek bu Kanuna tabi kurumlarda gerekse diğerk kamu kurum ve kuruluşlarında (aynı maddede belirtilen istisnalar dışında) ikinci görev verilemeyeceği; bu kurumlardan her ne ad ile olursa olsun para ödenemeyeceği ve yarar sağlanamayacağı hükmü getirilmiştir.

Bütün bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, memurlara yapılacak ödemelerin dayanağını esas itibariyle 657 sayılı Kanunda yer alan hükümler oluşturmaktadır. Bunun dışında herhangi bir ödemenin yapılabilmesi için de, Anayasanın yukarıda açıklanan 128'inci maddesi uyarınca mutlaka bir kanun hükmüne ihtiyaç bulunmaktadır. Oysa, 3418 sayılı Kanunun 39'uncu maddesi uyarınca Sağlık Bakanlığına ayrılan vergi paylarından memurlara ödeme yapılabileceğine dair bir kanun hükmü mevcut değildir.

Diğerk taraftan, 3418 sayılı Kanunun 39'uncu maddesi gereğince yapılacak harcamaların, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 30-37'nci maddelerinde yer alan vize hükümlerine tabi tutulmamış olması, memurlara kanunlarda öngörölmeyen bir ödemenin yapılabilmesine imkân sağlamaz. Çünkü sözü edilen istisna hükümleri, herhangi bir harcamanın yapılabilmesine dayanak teşkil etmemekte, sadece harcama yapılırken mezkûr kanunlarda öngörölen usul ve şartlara uyulma zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır. Harcamanın yapılıp yapılamayacağı ise kuşkusuz o harcamanın yapılmasına cevaz veren bir hükmün mevcut olup olmadığına bağılıdır ki, yukarıda izah edildiği üzere, Sağlık Bakanlığındaki bahse konu ödemelerin böyle bir dayanağı yoktur.

Bu itibarla, 3418 sayılı Kanunun 39'uncu maddesi uyarınca Sağlık Bakanlığına tahsis edilen kaynaktan, anılan Bakanlıkta çalışan memurlara herhangi bir ödeme yapılmasına imkân bulunmamaktadır.

SONUÇ

3418 sayılı Kanunun 39'uncu maddesi gereğince Sağlık Bakanlığı bütçesinde açılan özel tertiplere ödenek kaydedilen ve parası T.C. Ziraat Bankasında Sağlık Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılan gelirlerden, Bakanlık Merkez Teşkilatında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan personele "sosyal yardım ödeneği" adı altında ek ödeme yapılmasının mümkün bulunmadığına, oybirliği ile karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARLARI

Karar No: 1105/2

Karar Tarihi: 22.1.2003

İdari Şartname ile istenilen “keşif bedelinin en az %50’si oranında tek parça iş bitirme belgesi”ni ibraz edemeyen Şirketine yeterlilik verilmek suretiyle ihalenin bu firmaya yapılması ve Şirketinin sunduğu adı geçen iş bitirme belgesinin, kanıtlayıcı belgeleri bulunmadığı ileri sürülerek söz konusu firmaya yeterlilik verilmemesi ihalede açıklık ve rekabet ilkelerine aykırı düştüğünden, sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığına,

..... Belediyesi ile Ltd. Şti. arasında bağitlanan- lira keşif bedelli “18 Kalem Petrol Ürünü Alımı” işine ilişkin sözleşmenin tescilinde hasıl olan tereddüt üzerine konu 5. Dairede görüşölüp red kararı verilmiş olup, Dairesince bu karara itiraz edilerek konunun Daireler Kurulu’nda görüşölerek sözleşmenin tescili talep edilmiştir.

Sözleşme dosyası üzerinde yapılan incelemede;

..... Belediyesi ile Ltd. Şirketi arasında bağitlanan- lira keşif bedelli "18 Kalem Petrol Ürünü Alımı" işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 35/a maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkarıldığı, ihaleye 4 isteklinin başvurduğu, bunlardan 2 firmanın tekliflerinin değerdendirmeye alınmadığı, teklifi değerdendirmeye alınan Ltd. ŞirketineTL. bedelle işin ihale edildiği anlaşılmıştır.

Bu konuda 5’inci Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle;

Söz konusu işe ait İdari Şartnamenin 8’inci maddesinin (k) bendi ile istenilen keşif bedelinin en az %50’si oranında tek parça iş bitirme belgesini ibraz edemeyen Ltd. Şirketine yeterlik verilmek suretiyle ihalenin bu firmaya yapılması, bunun yanında A.Ş.’nin anılan Şartnamede istenilen oranda sunduğu iş bitirme belgesinin kanıtlayıcı

belgeleri bulunmadığı ileri sürülerek yeterli verilmemesinin ihalede açıklık ve rekabet ilkelerini zedelemesi, karşısında söz konusu sözleşmenin tescil edilmesinin mümkün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Bu tespitlerden sonra yapılan görüşmeler sonucunda;

2886 sayılı Devlet İhale Kanunun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, "Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır." denilerek, ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması amaçlanmıştır.

Bu hükme göre, anılan Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde, rekabeti gerçekleştirmek ve açıklığı sağlamak, idarelerin esas alacakları temel ilkelerin başında gelmekte, ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması ise usulüne uygun yapılacak ilan ve şartname ile olabilmektedir.

Aynı Kanunun "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde,

"İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanır.

Bu şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak aşağıdaki hususların da gösterilmesi zorunludur.

.....

f-İsteklilerde aranan şartlar ve belgeler,

.....”

denilmek suretiyle idarelere ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde şartname düzenlemeleri imkanı verilmiş, aynı Kanunun 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında da,

"İdarece ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerde belirli mali teknik yeterlik ve nitelikler aranabilir. Bunları tespiti yarayan belgelerin neler olduğu şartnamelerde gösterilir." hükmü yer almıştır.

Yine 2886 sayılı Kanunun "İlanda bulunması zorunlu hususlar"

başlıklı 18'inci maddesinde "İlanlarda aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur.

.....
e) İsteklilerde aranılan belgelerin neler olduğu,

....." denilmek suretiyle ilanlarda isteklilerden istenecek belgelerin neler olduğunun belirtilmesi gerektiği hükme bağlanmış bulunmaktadır.

Bu hükümler uyarınca, İlçe Belediye Başkanlığınca Satın Alınacak Petrol Ürünlerine Ait İdari Şartnamenin 8'inci maddesinin ilk fıkrasında, ihaleye katılma belgesi almak için gereken belgeler sayılmış olup; bu fıkranın (k) bendiyle söz konusu işin yapıldığına dair keşif bedelinin yarısı kadar tek parça iş bitirme belgesinin (noter tasdikli suret veya aslı) ibrazı istenmiştir.

Buna göre, keşif bedeli lira olan söz konusu iş için iş bitirme belgesinin asgari tutarının $3.137,623.350.000. \times \%50 = 1.568.819.925.000.-$ lira olması gerekmektedir. Halbuki, Ltd. Şirketine Belediyesince verilen 17.10.2001 tarihli iş bitirme belgesi tutarının 1.280.179.585.867.- lira olduğu anlaşılmaktadır. Görüleceği üzere bu tutar Şartnamenin 8/k bendi ile istenilen 1.568.819.925.000.- liradan daha düşük bir miktardır. İş bitirme belgesindeki bu miktar yapı, tesis ve onarım işleri ihalelerinde kullanılan müteahhitlik karneleri ve iş bitirme belgelerinin 2001 yılı için değerlendirme katsayısı olan 1.65 ile çarpılarak 2.112.296.316.185.- rakamı bulunmuş ve bu tutardaki iş bitirme belgesi kabul edilerek söz konusu firmaya yeterli verilmiştir.

Bu konu ile ilgili yapılan açıklamalarda, ülkemizin içinde bulunduğu enflasyonist ortamda birim fiyatların korunmasının yalnız inşaatlara ait olmaması gerektiği düşüncesiyle iş bitirme belgesine 1.65 katsayısının uygulandığı; ayrıca adı geçen firmanın 1995 yılından beri Belediyenin petrol ürünleri ihtiyaçlarını karşılayarak taahhüdünü zamanında yerine getirdiği, 15.10.2000-15.10.2001 yılları arasında belediye tarafından alınan petrol ürünlerinin 2003 yılı ihtiyacına (keşif miktarı) oranlaması yapıldığında keşif

miktarının yarıdan fazlasına tekabül ettiği, yani petrol ürünleri litre olarak şartnamede istenilen iş bitirme oranını karşıladığı, ayrıca sözü edilen firmanın 01.01.2002-31.12.2002 tarihleri arasında da belediyenin petrol ürünleri ihtiyacını karşıladığı, ihalenin yapıldığı tarihte bu iş bitmemiş olduğundan bir önceki yıla ait iş bitirme belgesinin ibraz edildiği, 2001-2002 yıllarına ait işde 3.016.825.057.876 -TL'lik mal alınmış olup bunun yarısı olan 1.508.412.528.938-TL de yine şartnamede aranılan koşulu sağladığından, bu nedenlerle ilgili firmaya yeterlilik verildiği ifade edilmektedir.

Ancak, Şartnamenin 8'inci maddesinin (k) bendinde, iş bitirme belgesi tutarının ne olması gerektiği açık bir şekilde tespit edilmiştir. Bu tutarın enflasyonist etkilerden korunması için bir katsayı ile çarpılması gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır. Kaldı ki, petrol ürünlerine yapılan zamlar iş bitirme belgelerine yansımış olduğundan ayrıca böyle bir değerlendirme yapılmasına gerek olmadığı gibi; sadece yapı, tesis ve onarım işleri ihalelerinde kullanılan müteahhitlik karneleri ve iş bitirme belgelerinin değerlendirilmesine ilişkin katsayıların ihale konusu olan petrol ürünleri alımında uygulanması da mümkün bulunmamaktadır.

Hal böyle olunca, Şartnamenin 8/k bendi ile istenen keşif bedelinin en az %50'si oranında tek parça iş bitirme belgesini ibraz edemeyen Ltd. Şirketine, yeterlik verilmek suretiyle ihaleye iştirak ettirilmesi suretiyle idare kendi koyduğu kurala kendisi uymayarak Şartname hükümlerine aykırı davranmıştır.

Öte yandan, yeterlik belgesi almak için başvuruda bulunan A.Ş. şartnamede istenilen tutarda iş bitirme belgesi ibraz etmesine rağmen, iş bitirme belgesinin kanıtlayıcı belgeleri olmadığı gerekçesiyle yeterlik alamamış; iş bitirme belgeleri uygun bulunan Petrol'un iş bitirme belgeleri ekinde ise kanıtlayıcı belgeler sunulmamıştır.

Sözleşme dosyasında 1.11.2002 tarihinde A.Ş. tarafından verilen ve Adana'da mevcut 3 adet Ekmek Fabrikasının 2001 yılında toplam 2 trilyon lira akaryakıtının A.Ş. tarafından karşılandığına ilişkin iş bitirme belgesi bulunmaktadır.

İdari Şartnamenin 8'inci maddesinin (k) bendinde sadece öngörülen tutarda ve tek parça belge ibrazı istenmekte, ancak iş bitirme belgesinin özel sektörden temini halinde bunun belgelerle kanıtlanması gerektiğine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu nedenle, idare tarafından şartnamede yer almayan hususlarla ilgili olarak isteklilerden başka belgeler istenmesi ve bunu ibraz edemeyenlere yeterlik verilmemesi 2886 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde belirtilen ihalede açıklık ve rekabet ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, İdari Şartnamenin 8'inci maddesinin (k) bendi ile istenilen keşif bedelinin en az %50'si oranında tek parça iş bitirme belgesini ibraz edemeyen Ltd. Şirketine yeterlik verilmek suretiyle ihalenin bu firmaya yapılması ve A.Ş.'nin İdari Şartnamenin 8 inci maddesinin (k) bendi ile istenilen oranda sunduğu iş bitirme belgesinin kanıtlayıcı belgeleri bulunmadığı ileri sürülerek söz konusu firmaya yeterlik verilmemesi ihalede açıklık ve rekabet ilkelerine aykırı düştüğünden, söz konusu sözleşmenin tescil edilmesinin mümkün bulunmadığına,

çoğunlukla, karar verildi.

Karar Sayısı: 1111/1

Karar Tarihi: 19.3.2003

..... Belediyesi Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İşinin; ihaleyi yapan idarenin ita amiri olan ve ihale kararını onaylayan Belediye Başkanının aynı zamanda, Türkiye Ticaret Sicili Gazetesine göre ortak kurulu başkanı sıfatıyla ihaleye teklif veren kişiyi tespit etme yetkisine haiz olduğu belediye şirketine ihale edilmesi, ihalede açıklık ve rekabet ilkesini zedeleyerek, 2886 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine ve anılan işe ait İdari Şartnamenin 4'üncü maddesine aykırılık teşkil ettiği gerekçeleriyle, söz konusu sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığına,

..... Belediyesi ile Ltd. Şti. arasında bağitlanan "Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı'na ilişkin sözleşmenin tescilinde hasıl olan tereddüt üzerine konu 8. Dairede görüşölüp red kararı verilmiş olup, Dairesince bu karara itiraz edilerek konunun Daireler Kurulunda görüşölerek sözleşmenin tescili talep edilmiştir.

Sözleşme dosyası üzerinde yapılan incelemede;

..... Belediyesi Başkanlığı "Akaryakıt ve Madeni Yağ Alım İşİ" nin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 36'ncı maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkarıldığı, ihaleye 1 isteklinin başvurduğu ve işin Ltd. Şirketine ihale edildiği anlaşılmıştır.

Ancak 9.12.1999 tarih ve 4937 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinin incelenmesinden; söz konusu şirketin %51 hissesinin "..... Belediye Başkanlığına ait olduğu; ihaleyi üstlenen bu şirketin Ortaklar Kurulu Başkanı olan'ın aynı zamanda ihaleyi yapan idare olan Belediyesinin başkanı olması nedeniyle ita amiri sıfatıyla bu ihaleyi onayladığı anlaşılmıştır.

Bu konuda 8'inci Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle;

..... Belediyesi Başkanlığı "Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı" ihalesine tek firma olarak iştirak eden ve işi üstlenen şirketin Ortaklar Kurulu Başkanı’ın zamanda ihaleyi yapan idare olan Belediyesinin Başkanı olması ve amiri ita sıfatıyla da bu ihaleyi onaylaması sebebiyle, ihalede açıklık ve rekabetin engellenerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6’ncı maddesi hükmüne aykırı hareket edildiğinden sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Bu tespitlerden sonra yapılan görüşmeler sonucunda;

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun "İlkeler" başlıklı 2’nci maddesinin birinci fıkrasında;

“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır” denilmek suretiyle, ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiş,

"İhaleye katılamayacak olanlar" başlıklı 6’ncı maddesinde de;

“Aşağıdaki şahıslar doğrudan veya dolaylı olarak ihalelere katılamazlar:

1.İhaleyi yapan idarenin;

a) İta amirleri,

b) İhale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanlar,

c) (a) ve (b) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve ikinci dereceye kadar (ikinci derece dahil) kan ve sıhri hısımları,

d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen şahısların ortakları (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç),

2. Bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar." hükmüne yer verilerek ihaleyi yapan kuruluş ile ihale sonucunu etkileyebilecek bir görev ilişkisi bulunanların ihalelere katılmaları yasaklanmıştır.

Ayrıca İdari Şartnamenin “İhaleye Katılamayacak Olanlar” başlıklı 4’üncü maddesinde de; 2886 sayılı Kanunun değişik 6’ncı maddesinde yazılı kimselerin doğrudan veya dolaylı olarak ihaleye katılamayacakları, bu yasağa rağmen ihaleye girenin üzerine ihale yapılmışsa, ihale bozularak geçici teminatı, sözleşme yapılmışsa bozularak kesin teminatının gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Bu durumda, ita amiri sıfatıyla ihaleleri onaylama veya iptal etme yetkisine sahip bulunan: belediye başkanının ya da belediyede ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, bunların eşlerinin ve ikinci dereceye kadar (ikinci derece dâhil) kan ve sihrî hısımlarının ve bu şahısların ortaklarının (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç) yönetim ve denetim kurullarında bulundukları belediye şirketlerinin, aynı belediyelerin açtıkları ihalelere girmeleri, 2886 sayılı Kanunun 2’nci maddesiyle belirlenen açıklık ve rekabet ilkeleri ile bağdaşmamakta ve 6’ncı madde hükmüne de aykırı bulunmaktadır.

Nitekim Sayıştay Genel Kurulunun 26.4.2001 tarih ve 4985/1 sayılı Kararında da; belediyelerin kurdukları veya iştirak ettikleri ve 2886 sayılı Kanunun 6’ncı maddesinin birinci bendinde sayılan kişilerin yönetim ve denetim kurullarında görev aldıkları ticaret şirketlerinin, aynı belediye tarafından açılan ihalelere katılmalarının mümkün bulunmadığı açıkça ifade edilmektedir.

Her ne kadar idare tarafından bu konuya ilişkin olarak yapılan açıklamalarda; anılan firmaya söz konusu ihaleye ait şartnamenin verilmemesi ve ihaleye iştirak edemeyeceğinin bildirilmesi üzerine firmanın Ankara 3. İdare Mahkemesine işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açtığını; mahkemenin de davacının talebini haklı bularak, dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar vermesi sonucu Anayasanın 138’inci maddesi hükmü gereği, idarelerin mahkeme kararlarına uyma zorunluluğu bulunması nedeniyle anılan firmanın ihaleye katılmasının kabul edildiğini; başka istekli de olmadığından ihalenin bu firma üzerinde kaldığını ve bunun sonucu olarak da taraflar arasında sözleşme imzalandığını belirtmişlerse de;

Anayasanın 160'ıncı maddesinde, Sayıştayın genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu, Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililerin yazılı bildirim-tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilecekleri, bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükümlere göre Sayıştayın denetim ve yargılama sonucu verdiği kararlar kesin olup bu kararlar hakkında başka bir yargı yoluna başvurulamayacağı açıktır. 832 sayılı Kanunun 32'nci maddesine göre sözleşmelerin tescili veya reddi hakkındaki Daireler Kurulu Kararları da, Anayasanın bu maddesi kapsamında Sayıştayın denetim fonksiyonundan doğan nihaî nitelikli kararlardır.

Diğer taraftan, 832 sayılı Sayıştay Kanununun "Tescil ve Önceden Vizeye Tabi İşlemler" başlıklı 30'uncu maddesinde, Sözleşmeler ile bağitların, dayanakları, ile birlikte, bağit tarihinden itibaren üç gün içinde Sayıştaya gönderilmelerinin zorunlu olduğu, bu sözleşme ve bağitların Sayıştayca tescil edilmedikçe uygulanamayacağı,

Aynı Kanunun "Vize ve Tescilde Uygulanacak Usul" başlıklı 32'nci maddesinde de, tescile tabi bir sözleşmenin uygulanabilmesi için Sayıştay .Denetçisi ve Grup Şefi tarafından tescil edilmesi gerekeceği, Denetçisi ve Grup Şefi tarafından tescil edilmeyen sözleşme için ilgili ita amirince usulü dairesinde yapılan itirazlar sırasıyla bir Daire ve Daireler Kurulunda tekrar incelenerek sözleşmenin tescili veya reddine ilişkin karar verileceği,

Hüküm altına alınmıştır

Buna göre tescile tabi bir sözleşmenin Sayıştayca tescil edilmedikçe uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Bu hükümler çerçevesinde, Sayıştayın sözleşmeleri tescil yönünden incelemesi sözleşmenin ikmalinden sonraki bir aşama olup, ihaleyle ilgili idari işlemlerin tamamlanarak idare ile firma arasında sözleşmenin imzalanıp Sayıştaya: gönderilmesiyle başlayan bir süreçtir. Oysa, söz konusu İdare mahkemesinin anılan: firmaya şartname verilmemesi ve

ihaleye alınmaması hususu ile ilgili olarak vermiş olduğu yürütmenin durdurulması hakkındaki kararı ise Sözleşmenin tamamlanmasından önceki işlemlere ait idari bir karar olup, 832 sayılı Kanunun 30 ve 32'nci maddeleriyle sözleşmenin tescili konusunda Sayıştaya tanınmış olan yetki alanıyla bir ilgisi bulunmamaktadır.

Bütün bu açıklanan gerekçelerle, Belediyesi Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İşinin; ihaleyi yapan idarenin ita amiri olan ve ihale kararını onaylayan Belediye Başkanının aynı zamanda, 9.12.1999 tarih ve 4937 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesine göre ortaklar kurulu başkanı sıfatıyla ihaleye teklif veren kişiyi tespit etme yetkisine haiz olduğu belediye şirketine ihale edilmesi, ihalede açıklık ve rekabet ilkesini zedeleyerek 2886 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine ve anılan işe ait İdari Şartnamenin 4'üncü maddesine aykırı bir durum teşkil ettiğinden, söz konusu sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığına, çoğunlukla karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARLARI

Tutanak No: 26061

Tarih: 28.01.2001

ÖZET

Belediye Meclis üyeleri ve Belediyede görevli personelin geçici görevle gittikleri Ankara'da kaldıkları günler için ödenen otel ve yemek bedellerinin Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında kabul edilerek, Belediye Bütçesinden ödenmesinin mümkün bulunmadığına,

İlâmın 6'ncı maddesinde, Belediye Meclis Üyeleri ve Belediyede görevli personelin geçici görevle gittikleri Ankara'da kaldıkları günler için otel ve yemek bedellerinin belediye bütçesinden ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde, Harcırah Kanunu ile belirlenen yevmiye tutarlarının günün koşullarının gerisinde kaldığından söz konusu harcamaların Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında yapıldığını, bahsi geçen kişilerin belediye başkanı, meclis üyesi ve hesap işleri müdürü olduğunu, bütün harcamaların Harcırah Kanunu kapsamında yapılmasının mümkün olmadığını, önemli görev ve özellikleri bulunan bir alt kademe belediyesinin başkan ve meclis üyelerinin Ankara'da Bütçe Kanunu ile belirlenen yevmiye ile 3'üncü sınıf bir otelde dahi kalmasının mümkün olmadığını,

Harcırah Kanununun 33'üncü maddesine göre her yıl bütçe kanunu ile bütçe yılından önce belirlenen yevmiyelerin gerçek yaşam koşulları ile çelişki arzettiğini, belirlenen yevmiyenin günün koşullarının çok altında kaldığını, bu nedenle yapılan ödemelerin yasal olduğunu belirtmiştir.

6245 sayılı Harcırah Kanununun 3'üncü ve 7'nci maddelerinde kurumlarında ödenek mukabili çalışan belediye başkanlarına ve belediye meclis üyelerine bu kanuna göre harcırah verilebileceği belirtilmiştir. Aynı Kanunun 14'üncü maddesine göre, kanunun 1'inci maddesinde yazılı kurumlara ait bir görevin yerine getirilmesi amacıyla geçici görevle yurt

içinde veya dışında başka bir yere gönderilen memur ve hizmetlilere geçici görev yolluğu olarak yol masrafı ve yevmiye ödenmesi gerekmektedir. Memuriyet mahalli dışına geçici görevle görevlendirilen memur ve hizmetlilere geçici görev mahallinde konaklama ve yemek bedellerinin ödeneceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Dilekçi bu harcamaların Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında temsil gereği yapılan harcamalar olduğunu iddia etmektedir. Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil-Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesi'nde hangi giderlerin temsil giderleri, hangi giderlerin ağırılama giderleri, hangi giderlerin tören giderleri sayılacağı maddeler halinde belirtilmiştir.

Geçici görevle memuriyet mahalli dışına gönderilen belediye memur ve hizmetlilerine ödenen konaklama ve yemek bedellerinin söz konusu yönerge kapsamında olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle yapılan harcamaları yönerge kapsamında, konu, kapsam ve tayini belediye başkanına ait olan temsil gereği yapılan harcamalar olarak kabul etmek ve bedellerini belediye bütçesinden ödemek mümkün değildir.

Yukarıda sayılan nedenlerle dilekçi talebinin reddi ile- liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.