

MERKEZ ÇEVRE İLİŞKİLERİ

(CENTER-PERIPHERY RELATIONS (DECENTRALIZATION))

Prof. Dr. Turan Yıldırım

Marmara Üniversitesi

ÖZET

Merkezi idarenin görevlerinin sayılarak, diğer hizmetlerinin yerel yönetimlere ve merkezi yönetimin taşra teşkilatına devredilmesi, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesine yol açacaktır. Ayrıca, merkezi yönetimin merkez teşkilatını oluşturan Bakanlar Kurulunun iş yükünü azaltarak genel siyaseti belirlemesine ve takip etmesine üretmesine imkân verecektir. Bu sebeple 1921 Anayasası ve benzer kuralları içeren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının anayasa çalışmalarında değerlendirilmesi gerektiği görüşümdedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim-Yerinden yönetim, 1921 Anayasası

ABSTRACT

It is important to define duties of the central administration and to authorize local administrations and provincial organization of the central administration for the fulfillment of remaining duties, in order to assure effective and efficient functioning of services. This will further reduce the workload of the Council of Ministers, i.e. central organization of the central administration, and allow the Council to concentrate on and monitor general politics.

For these reasons, I argue that the Constitution of 1921 and the Basic Law on Public Administration should be taken into consideration during the revision of the current Constitution.

Key words: *Local administration – decentralization, Constitution of 1921*

GİRİŞ

Yeni anayasa çalışmalarında, merkez-çevre ilişkileri (Desantralizasyon) konusunda somut öneri düşünüldüğünde, 1921 Anayasası düzenlemesinin hatırlanmasında fayda vardır. Çünkü 1921 Anayasası, yerel özerklik, gibi bizleri hala korkutan kavrama açıkça yer vermiştir. Ancak özerkliğin (muhtariyetin), yerel hizmetlerle (mahalli umur) sınırlı olduğu belirtilerek, kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından, tefriki vezaif (görev ayırımı) ilkesini somutlaştırmıştır. Hemen belirtmek gerekir ki 1876 Anayasası ve sonra kabul edilen 1924 Anayasası yönetim ilkesi olarak görev ayrılığı (tefriki vezaif) ilkesine yer vermiş; 1961 ve 1982 Anayasalarında ise “yerinden yönetim” kavramı kullanılmıştır. Yerel özerklik kavramı sadece 1921 Anayasasında yer almaktadır.

Ancak şu hususun da unutulmaması gerekir, 1921 Anayasası, muhtariyeti (özerkliği) mahalli hizmetlerin yürütülmesiyle sınırlamış ve olarak merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin görevlerini açıkça belirtmiştir.

Aşağıda 1921 Anayasası kuralları incelenecek ve daha sonra somut öneri sunulacaktır.

I. 1921 ANAYASASI DÜZENLEMESİ

1921 Anayasası'nın 10.maddesiyle Türkiye coğrafi durum ve ekonomik ilişkilere göre vilayetlere (İl),vilayetler kazalara(ilçe),kazalar ise nahiyelere(bucak) bölünmüştür. Anayasanın 11.maddesine göre, vilayetler, mahalli umurda (yerel işlerde) tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Vilayetler halkın seçtiği vilayet şurası(meclisi) ve şuranın seçtiği idare heyeti (yönetim kurulu) ile reis (başkan) tarafından yönetilecektir. Nahiyelerin ise hususi hayatında (özel yaşamında) tüzelkişiliğe sahip olduğu belirtilmektedir(m16). Burada özel yaşamdan kastedilenin yerel hizmetler olduğu açıktır. Nahiyelerde ise halkın seçtiği nahiyeye şurası ve şuranın seçtiği idare heyetiyle müdür, tüzelkişiliğin organlarıdır(m17.).

1921 Anayasasının konumuz bakımından önemli yönü şudur: 11.maddesinde merkezi idarenin yetkileri ve ilin yetkileri düzenlenmiştir. Maddeye göre; iç ve dış siyaset, şer'i, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler, genel vergiler ve birden fazla ile ilişkin hususlar merkezi idarenin görevlerindedir. Merkezi idarenin görevlerini yerine getirmek üzere TBMM'ni temsil eden bir vali görevlendirilmiştir. Dev-

letin (merkezi yönetimin) görevleriyle yerel hizmetler arasında uzlaşmazlık çıktığında vali müdahale edecektir.(m.14.)

Bunlar dışında kalan vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, iktisat, tarım, sosyal yardım ve bayındırlık hizmetlerinin yerine getirilmesi il yönetimine bırakılmıştır. İl yönetiminin görev ve yetkileri kanunla düzenlenecektir. Ancak kanun koyucu Anayasayla sınırlandırılmıştır.

Yukarıdaki kurallara bakarak şu tespiti yapmak mümkündür: Anayasa, siyasal özerklik anlamına geleceği endişesini taşımaksızın teknik bir şekilde merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yürütülecek hizmetleri belirlemiştir. Bu düzenlemenin bir diğer önemi ise yerel yönetimlere verilen görevler ile üniter yapıyı bozacak siyasal özerkliğin farkı kavramlar olduğunu anlatmasıdır.

Ancak 1921 Anayasasındaki bu düzenleme hiç uygulanmamış ve ulusal kurtuluş savaşı sonrasında 1924 Anayasasıyla tekrar sıkı merkeziyetçi, bölünme korkusuyla yerel yönetimleri baskılayan sisteme dönmüştür.

Nitekim, 2004 senesinde hazırlanan İl Özel İdaresi Kanunu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu, il özel idarelerine geniş yetki verdiği, yerel yönetimlerin görevlerini açıkça saydığı ve yerel hizmetlerde yerel yönetimlerin yetkili olduğunu düzenlediği için üniter yapıyı bozmakla itham edilmiştir. Bu endişelerle Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine iade edilmiş ve yasalaşmamıştır.

Aradan geçen 8 sene sonrasında, ülkenin üniter yapısının bozulması tehdidinin, yerel yönetimlerden kaynaklanmadığının daha net şekilde ortaya çıktığını düşünmekteyim. Yapılan anayasa değişikliği önerilerinde ülke bütünlüğünün dikkate alınmaması gerektiğinin açıkça dile getirildiği bu günlerde; herhalde bölünme sebebinin il özel idareleri olduğu söylenemez.

II. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

Cumhurbaşkanı tarafından iade edildikten sonra tekrar yasalaşmayan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 1921 Anayasasında olduğu gibi, merkezi idarenin yetkilerini saymakta, yerel yönetimlere genel bir görev ve yetki alanı tanımaktaydı.

Yukarıda ifade edildiği üzere, ülke bütünlüğünün bozulmasının sorumlusu yerel yönetimler olamayacağı için, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısındaki kuralların, anayasa çalışmalarında dikkate alınmasını önermekteyim.

Tasarıda merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler şöyle sayılmıştır:

a) Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler,

b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri,

c) Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler,

d) Millî eğitimle ilgili görev ve hizmetler,

e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler,

f) Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler,

g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler,

h) Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler,

i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler,

j) Mahallî idarelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri,

k) Kanunlarla münhasıran Merkezî idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.

Yukarıda sayılanlar dışında kalan görev ve hizmetler mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelendirilerek yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak, mahallî idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili Merkezî idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığına, bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alma yetkisi de tanınmıştır.

Merkezi yönetimin yetkileri içinde diyanetle ilgili görev ve hizmetlere yer verilmesi, mevcut laik devlet ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Ancak yapılması düşünülen anayasada bu ilkeye yer verilip verilmeyeceği belli olmadığı için bu sakınca teorik düzeyde kalmaktan öteye gitmeyecektir.

Tasarının merkezi idare bakımından üzerinde durulması ve anayasa çalışmasında dikkate alınması gereken bir diğer hükmü ise, 9.maddesidir. Maddeye göre: “ Merkezî idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır.”

Bu kural, yetki genişliği ilkesinin daha açık şekilde anayasaya aktarılmasını sağlamaktadır. Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin taşra teşkilatına aktarılması, yetki genişliği ilkesinin anayasal esaslara bağlanması, yerel yönetimlerin yetkileri kadar önemlidir. Çünkü merkezi yönetimin işleyişindeki sorunların, merkezin yoğun müdahalesinden de kaynaklandığı görüşümdedir. Basit bir örnekle açıklamak gerekirse, Mahkeme kararlarına rağmen 13 kez görevden alınan Erzurum Milli Eğitim Müdürü, Milli Eğitim Bakanlığını senelerdir meşgul etmektedir. Daha doğrusu, milli eğitim sorunlarıyla uğraşması gereken Bakan, bir ildeki müdürle uğraşmaktadır. Bakanlığın yetkilerinin sınırlanarak, merkezin taşra teşkilatının rahat çalışır duruma getirilmesi, en az yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kadar önemlidir.

SONUÇ

Merkezi idarenin görevlerinin sayılarak, diğer hizmetlerinin yerel yönetimlere ve merkezi yönetimin taşra teşkilatına devredilmesi, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesine yol açacaktır. Ayrıca, merkezi yönetimin merkez teşkilatını oluşturan Bakanlar Kurulunun iş yükünü azaltarak genel siyaseti belirlemesine ve takip etmesine üretmesine imkân verecektir.

Bu sebeple 1921 Anayasası ve benzer kuralları içeren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının anayasa çalışmalarında değerlendirilmesi gerektiği görüşümdedir.

CENTER-PERIPHERY RELATIONS (DECENTRALIZATION)

Prof. Dr. Turan Yıldırım
Marmara University

ABSTRACT

It is important to define duties of the central administration and to authorize local administrations and provincial organization of the central administration for the fulfillment of remaining duties, in order to assure effective and efficient functioning of services. This will further reduce the workload of the Council of Ministers, i.e. central organization of the central administration, and allow the Council to concentrate on and monitor general politics.

For these reasons, I argue that the Constitution of 1921 and the Basic Law on Public Administration should be taken into consideration during the revision of the current Constitution.

Key words: *Local administration – decentralization, Constitution of 1921*

INTRODUCTION

Given that the new constitutional revisions involve some concrete suggestions about center-periphery relations (decentralization), we are required to remember the arrangement in the Constitution of 1921. This Constitution used a concept such as local autonomy, which still sounds terrifying to us. However, the 1921 Constitution assured that this local autonomy was restricted to local services, and hence concretized the principle of separation of duties for the operation of public services. We need to mention here that the Constitutions of 1876 and 1924 adopted the principle of separation of duties as an administrative principle while the Constitutions of 1961 and 1982 employed the term “decentraliza-

tion". The concept of local authority was used only in the 1921 Constitution.

However, it should be kept in mind that the Constitution of 1921 restricted autonomy with the operation of local services and clearly defined duties of the central administration and local administrations.

The following part of the paper examines principles of the Constitution of 1921 and then makes some suggestions.

I. THE CONSTITUTION OF 1921

According to Article 10 of the 1921 Constitution, in line with geographical position and economic relations, Turkey is divided into provinces, provinces are divided into districts, and districts are divided into sub-districts. Article 11 of the Constitution stipulates that provinces have legal personality and autonomy for the fulfillment of local services. Provinces are administered by a provincial council elected by public, a governing body elected by the council, and a president. It is also mentioned that districts hold a legal entity in private life (Article 16). It is clear that the private life here refers to local services. In sub-districts, a council elected by public, a governing body elected by the council and a director are the organs of legal entity (Article 17).

The Constitution of 1921 is of particular importance with regard to the topic of this paper for the following reason: Article 11 regulates authorities of the central administration and the province. According to this article, domestic and foreign policy, religious, judicial and military affairs, international economic relations, general taxes and issues concerning more than one province are within the scope of authority of the central administration. A governor representing the Grand National Assembly of Turkey is assigned to carry out these duties of the central administration. The governor intervenes when there is a conflict between duties of the State (central administration) and local services (Article 14).

The remaining services related to foundations, education, health, economics, agriculture, social aid and public works are under the authority of the provincial administration. The duties and authorities of provincial administration are regulated by law. However, the lawmaker is restricted by the Constitution.

It is possible to arrive at the following conclusion given the above principles: The Constitution technically defines the services to be carried out by the central administration and local administrations without supposing that this would mean political autonomy. This regulation points out that the allocation of certain duties to local administrations is different from political autonomy which threatens the unitary structure.

However, this provision of the 1921 Constitution was never implemented, and after the national independence war, the 1924 Constitution again adopted a strict centralization approach that oppresses local authorities due to the fear of disintegration.

The Law on Special Provincial Administration and the Basic Law on Public Administration made in 2004 have been blamed for destroying the unitary structure as these laws delegate broad authority to special provincial administrations, clearly defines the duties of local administrations, and regulates that local administrations are authorized to provide local services. Due to these concerns, the Basic Law on Public Administration was returned to the Grand National Assembly of Turkey by the President of the Republic and was not enacted.

I believe it is more obvious eight years later that the threat on the destruction of unitary structure does not derive from local administrations. Today it is commonly noted that constitutional amendments should take integrity of the state into consideration. However, we cannot say that any disintegration may result from special provincial administrations.

II. DRAFT BASIC LAW ON PUBLIC ADMINISTRATION

The Draft Basic Law on Public Administration returned to the parliament by the President defines the authorities of the central administration and assures a general scope of duty and authority to local administrations, as it was the case in the Constitution of 1921.

I suggest that the provisions of the Draft Basic Law on Public Administration be taken into account in new constitutional amendments because local administrations may not constitute a threat to state unity.

In the draft law, the duties and services to be carried out by the central administration are defined as follows:

- a) duties and services related with justice, defense, security, intelligence, foreign relations and foreign policy;
- b) duties and services related with finance, treasure, foreign trade, customs services and market-related arrangements;
- c) duties and services related with economic, social and physical planning at the national level, and implementation of programmes and projects to eliminate developmental differences between regions;
- d) duties and services related with national education;
- e) duties and services related with religious affairs;
- f) duties and services related with social security;
- g) duties and services related with land registry and cadastre, population and citizenship;
- h) duties and services related with emergency management and civil defense at the national level;
- i) duties and services related with foundations;
- j) duties and services related with providing technical and financial support, guidance and training to local administrations; and
- k) other duties and services at the national level and regarding more than one province, which needs to be fulfilled by the central administration according to laws.

The duties and services other than the ones above are defined as common local needs and given to local administrations. However, the law authorizes the Ministry of Internal Affairs, upon the demand of relevant central administration institution, to take precautions set by law in the case that local administrations seriously hinder basic duties and services defined by law and that this situation has significant negative impacts on public health, well-being and welfare.

The incorporation of duties and services related with religious affairs into authorities of the central administration does not comply with the principle of secularity. However, this drawback is only theoretical at the moment as it is not known yet whether the prospective constitution will cover this principle.

Article 9 is another provision of the draft law about central administration that should be taken into account in constitutional amendments. The article reads as follows: “The services that need to be provided by the central administration in provinces should be fulfilled by

province or district governors, save certain exceptions stipulated by law.”

This rule allows the transfer of the principle of decentralization to the constitution. It is as important as the authority of local administrations to transfer the duties and authorities of central administration to provincial organizations and to arrange the principle of decentralization by constitutional provisions. For, I believe that the problems related with the functioning of central administration may derive from intensive interventions of the center. To exemplify, the National Education Director of Erzurum was discharged thirteen times despite court decisions, and the Ministry of National Education has been occupied with this case for years. In other words, a Minister who normally has to be busy with the problems of national education spends a lot of time on the problems of a director in a province. There is need to constraint the authorities of the ministry and to strengthen local administrations in order to ensure smoother functioning of the provincial organization.

CONCLUSION

It is important to define duties of the central administration and to authorize local administrations and provincial organization of the central administration for the fulfillment of remaining duties, in order to assure effective and efficient functioning of services. This will further reduce the workload of the Council of Ministers, i.e. central organization of the central administration, and allow the Council to concentrate on and monitor general politics.

For these reasons, I argue that the Constitution of 1921 and the Basic Law on Public Administration should be taken into consideration during the revision of the current Constitution.