

KAMU YÖNETİMİNDE YETKİ GENİŞLİĞİ

R.Cengiz DEDİMAN*

GİRİŞ

Yetki genişliği, kamu yönetimi sistemimizde bir anayasal ilke olarak yeralan ancak yeterince açık olmayan bir kavramdır. Bu deyimden incelenmesi, teorik planda ve uygulama açısından kamu yönetimine bir katkı olacaktır. Kamu yönetimimizde ve daha özelden "il sistemi"mizde öteden beri süregelen yeniden yapılanma ve reform düşüncelerinin kamuoyunda daha ağırlıklı olarak belirtilmeye ve yoğunlaşmaya başladığı bu dönemde, kamu yönetimi ve il sistemi ile doğrudan ilişkili anayasal kavram olan yetki genişliğinin incelenmesinin, sağlayacağı yararlar açısından da zorunluluğu ortadadır.

Bu nedenlerle, bu çalışmada yetki genişliği incelenmiş, bu ilkenin tanımı, kamu yönetimi hukukumuzda yeralışı, hiyerarşi ile ilişkileri ve etkin bir yönetime katkısı bakımından ele alınmıştır.

Bu inceleme esnasında, yönetimi bağlayan ve etkileyen, Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 Anayasası'nda yazılı niteliklerine (m.2) ve diğer anayasal ilkelere, anlatımlarda ihtiyaç olduğu kadarıyla yer verilerek olağanüstü hal yönetimlerinde yetki genişliği konusu ayrı tutulmuştur.

GENEL BİLGİ VE TANIM

"Merkezden Yönetim İçinde" Yetki Genişliği

Bir devlette kamu hizmet ve faaliyetlerinin görülmesinde Merkezden ve yerinden yönetim adlarıyla iki sistemin varlığı sözkonusudur.¹ Her ülke, toplumsal, siyasal ve ekonomik yapılarına göre yönetim sistemini belirlemiştir. denilebilir ki, hiç bir ülkede bu iki sistemden, bu iki ilkedен sadece birisi uygulanmamaktadır.²

Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarşisine ilintili organlar eliyle yürütülmesine merkezden yönetim denmektedir.³ Merkezden

* Dr., Emniyet Amiri.

¹ Joachim Hellmer, *Recht*, Frankfurt am Main, 1959, s.339,340; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara, 1984, s.135; A.Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, 1983, s.29; S.Saim Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I, İstanbul, 1960, s.467.

² Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, 1982, s.49; Eroğlu, a.g.e., s.135, Gözübüyük, a.g.e., s.30.

³ Ziya Çoker, "Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim" *Türk İdare Dergisi*, Yıl:63, Sayı 393, s.1; Hellmer, a.g.e., s.340. Bu çalışmada ele alınmamakla birlikte siyasal yönden merkezden yönetim deyimini devletin üniter yapıya sahip olması, devlette tek bir yasama, tek bir yürütme ve tek bir yargı gücünün bulunmasını anlatır. Aksi ise federal yapıdır. Vakur Versan, *Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)*, İstanbul, 1986, s.74; Duran, a.g.e., s.48.

yönetim, kamu kudretinin merkezde toplanmasını ve kamu hizmetleri ile ilgili kararların merkezden ve merkeze bağlı görevliler tarafından alınmasını ve uygulanmasını; kamu hizmetlerinin görülmesi için gelir ve gider düzenlemelerinin merkezden yapılmasını ifade etmekte olup⁴ bu yönü ile ülkenin üniter yapısına daha uygun, kamu hizmetlerinin, uzman kişiler aracılığıyla kararlaştırılıp yapılmasında ülke düzeyine dengeli ve eşit olarak, az masrafla, yerel baskı ve nüfuzlardan uzak kalarak götürülmesine elverişli görünmektedir. Buna karşılık, merkezden yönetimin, kamu hizmetlerinin görülmesinde yerel ihtiyaçları yeterince nazara alamaması, her türlü yazışmanın merkez ile yapılması ve pek çok konu da merkezden görüş istenmesi dolayısıyla kırtasiyeciliği artırması ve zaman kaybına neden olması, yerel katılıma ve demokrasiye yeterince uygun bulunmaması, merkezdeki bürokratların etkisinde veya baskısında kalınabilmesi gibi sakıncaları da gözardına itilemez.⁵

Merkezden yönetimin bu gibi sakıncalarını ortadan kaldırabilmek için kamu kudretini yerinde, kendi organları ile karar veren yerel kuruluşlara ya da hizmet örgütlerine bırakmak, merkezden yönetimin yararlarından uzaklaşmak sonucu doğuracağından; merkezden yönetimin sakıncalarını giderebilmek ve yükünü hafifletmek, merkezden yönetime işlerlik, esneklik ve sürat kazandırmak, işi halka en yakın yerde çözebilmek ve merkeze hiyerarşi yoluyla bağlı diğer merkez ve taşra örgütlerine yönetime katılma imkanı vermek için önerilebilecek olan ve merkezden yönetim içinde yer alan yetki genişliği, merkezden yönetimin "yumuşatılmış biçimi olarak⁶ merkezden ve yerinden yönetim sistemleri içinde adeta üçüncü bir çözüm kimliği taşımaktadır.

Genel olarak yetki genişliği, bir yerin veya bir hizmetin başında bulunan görevliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır.⁷ Yetki genişliğinden uygulama ve kararları verme yetkisi, bir yönetim örgütünde daha aşağı basamaklara, kısım amirlerine, şube müdürlerine, hatta uygulayıcılara verilir.⁸ Yönetim bilimi ve hukuku açısından yetki genişliğinin en önemli özelliği, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulamaya imkan vermesidir.

Yetki genişliğine sahip görevlinin yetkileri hukuksal nitelikleri ve etkileri açısından genişler. Yetki genişliğinde yetkilerin tümü merkezmiş gibi, merkez

4 Erol Alpar, "Yönetimi Etkileyen Anayasal ve Diğer İnkeler", *Türk İdare Dergisi*, Yıl.62., Sayı 388, Ankara, 1990, s.104; Onar, a.g.e., s.468; Eroğlu, a.g.e., s.136; Gözübüyük, s.29, Merkezden yönetim için merkezîyetçilik, genel yönetim gibi deyimler de kullanılmaktadır. Yüksel Çavuşoğlu, "Genel İdare ve Mahalli İdareler" *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı 4, İstanbul, 1995, s.259-260.

5 Gözübüyük, a.g.e., s.30-33; Onar, a.g.e., s.470-472; Versan, a.g.e., s.76-77.

6 İsmet Giritli, *Amme İdaresi Teşkilat ve Personeli*, İstanbul, 1975, s.16; Bekir Aksoy, "Yönetimin Etkinleştirilmesinde Yetki Genişliği", *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı 4, İstanbul, 1995, s.128'den naklen Eroğlu, a.g.e., s.139; Onar, a.g.e., s.474; Gözübüyük, a.g.e., s.29; Alpar a.g.e., s.104.

7 İl Han Özay, *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, (Başlangıç) İstanbul, 1986, s.77; *Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (Yerel Yönetimler)* Kaya, Ankara, 1992, s.53; Alpar, a.g.e., s.104; Eroğlu, a.g.e., s.139; Aksoy, a.g.e., s.128; Versan, a.g.e., s.83-84; Onar, a.g.e., s.474.

8 H.William Newmann, *Kamu Yönetiminde ve İşletmelerde Sevk ve İdare* (Çeviren Kenan Sürgit) Ankara, 1979, s.250.

adına ve merkez yerine geçilerek kullanılır. "Genişletilmiş" olan yetkilere sahip görevlinin, merkeze bağlı hiyerarşik kademe olarak kullandığı bu yetkilerin, merkezin kararları ile eylem ve işlemlerinden hiç bir farkı yoktur.⁹

Yetki Devri, İmza Yetkisi Verilmesi ve Vekalet

Yetki genişliği, alt kademede organlara, doğrudan doğruya kanunla yetki vermek ya da bakan veya diğer yöneticilerin kendi iradeleriyle yetkilerini diğer kademelere devretmeleri yöntemlerinden birisi ile gerçekleştirilebilir.¹⁰

Yönetim hukukunda yetki devri ile karar alma veya imza yetkilerinin devri anlatılmaktadır.¹¹ Buna karşılık yönetim biliminde bu deyim, her iki devir işlemlerini de içine almakta fakat daha çok imza yetkisinin devri anlamına gelmektedir.¹²

Yetki devri, yöneticilerin, devri yasalarla mümkün kılınan yetkilerinin kendilerine uygun görülen bir kısmını, yasalarla uygun görülen makamlara devretmeleri demektir. Yetki devrinde kanunlar hangi konularda, hangi yetkilerin, hangi makamlara devredilebileceğini öngörür. Yetki devrinde karar alma yetkisi ve sorumluluk, yetki devredilen kişiye geçer.¹³

İmza yetkisi verilmesi, yöneticilerin kanunla getirilen sınırlar içinde imza yetkilerinin bir kısmını alt kademelere devretmeleri olarak ifade olunabilir. İmza yetkisini devralan bu yetkiyi, devreden bilgisi dahilinde ve onun adına kullanır.¹⁴ İmza irade beyanı olup kişilerin kısa imza olarak kullandıkları küçük şekil ve harflerden oluşan parafeler,¹⁵ imza kapsamındadır.

Gerek yetki devri ve gerekse imza yetkisi verilmesi yöneticinin işlemi ile gerçekleştirilmelidir. Öğretide imza yetkisinin kişilere verilmesi, karar alma ve uygulama yetkisinin de makama devredilebileceği ileri sürülmekte ise de¹⁶ her ikisinin devrinde de yönetimde istikrar ve yapılan işlemin kalıcı olması için kişilerden ziyade makamın esas alınması faydalı olacaktır. İmza yetkisi açıkça yasaklanan konularda verilmez. İmza yetkisi verilmesinde de yasaların açık yasaklarına uyulur.

Danıştay bir kararında belli konularda karar verme yetkisinin belli makamlara verildiği hallerde, üst makam tarafından kullanılacak bu yetkinin alt

⁹ Özyay, a.g.e., s.77; Duran a.g.e., s.50'de, yetkinin genişlemesi ve genişletilmesinin yerine, merkezde veya taşrada görevli memurlara yetkinin aktarılması olgusunun bulunduğunu belirtmektedir. Fakat yetkiler merkeze kadar genişlemektedir.

¹⁰ Nuri Tortop, *Yönetim Bilimi*, Ankara, 1983, s.90.

¹¹ Alpar, a.g.e., s.105; Gözübüyük a.g.e., s.34.

¹² Yetki devri ile karışmaması için imza yetkisi verilmesi deyimini kullanılmıştır. Aynı konu için Duran, a.g.e., s.53.

¹³ Alpar, a.g.e., s.105; Gözübüyük a.g.e., s.34.

¹⁴ İmza yetkisi verenin sorumluluğu devam eder. Bu konuda: Alpar a.g.e., s.105.

¹⁵ Yücel Tutkun, "İmza, Paraf, Kişisel Mühür, Parmak Basma", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 65, Sayı 398, s.218.

¹⁶ Duran, a.g.e., s.53-403.

makam tarafından kullanılmasını hukuka aykırı bulmuştur.¹⁷ Bu karar, yetki devri için açık bir düzenlemenin zorunlu olduğunu belirlemek bakımından önemli görünmektedir.

Kamu yönetimimizde yetki devrinin ve imza yetkisi verilmesinin tanımını, şeklini, sınırlarını ve sonuçları ile bu boyuttaki diğer hususları açıklığa kavuşturucu özellikte bir yasa hükmüne veya hukuk kuralına rastlanmamaktadır. Bu bakımdan, hukuk düzeninde devralınan yetkilerin kullanılmasında belirsizlik doğmakta, karmaşa yaşanmaktadır. Yukarıda değerlendirilen danıştay kararında bile, bu izlenimi edinmek mümkün görünmektedir. Hangi yetki devrinin imza ya da karar yetkisinin devri olduğu belli olmamaktadır.¹⁸ Hukukumuzda yetkinin devredilebileceğini belirten çok genel nitelikli hükümler bulunmaktadır. Bu yönde hükümleri içeren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile Bakanlıkların kuruluşlarına dair bazı kanunlar çok istisna teşkil etmektedir.

Danıştay'ın ve Yargıtay'ın 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu ile Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkilerin, bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarına aktarılmasını "görev verme" olarak niteleyen kararlar ile¹⁹ yukarıda değinilen belirsizlikle ilgili bir örnek olmakta ve sanki, kamu yönetimi hukukuna, yetki devri ve imza yetkisi verme deyimlerinden başka "görev verme" kavramını eklemektedir.

Yöneticilerin bütün yetkilerini devretmeleri sözkonusu olamaz. Yetki devrinde ve imza yetkisi verilmesinde, hiyerarşinin şekillendirdiği ast-üst ilişkisi ve ulaşılmak istenen hedeflerin nazara alınması bir zorunluluk olarak görünmektedir.

Burada, yetki devrinden ve imza yetkisi vermeden ayrı kavram olmakla birlikte, ilgili bir deyim olarak vekaletten kısaca sözetmek gerekecektir. Vekalet, asıl yetkilisi bulunmayan bir makama, bir kişinin geçici olarak atanması halidir. Vekil, vekalet ettiği makamın yetkilerini kullanabilir. Yetki genişliğinden kaynaklanan yetkiler de buna dahildir.

Kanaatimizce, kısa süreli vekaletlerde, mümkün olduğunca yönetimin genel politikasını etkileyecek ve asıl yetkili tarafından kullanılması daha uygun olacak yetkiler kullanılmamalı, acele, rutin ve alalade işlerle yapılması zorunlu hizmetler yürütülmelidir.

Vekaletin veriliş şekli, içeriği, şartları ve bu gibi boyutlarda yazılı bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Vekaletin önemli özelliği kısa süreli olması gibi görünmekle birlikte, uzun süreli vekaletlere bazen tanık olunmaktadır. Vekalet, makama "vekil" olarak atama ile gerçekleştirilmelidir. Atama yönetimin bir işlemi ile belirlenmelidir. Atama sırasında hiyerarşinin nazara alınması gereklidir.

17 Özay, a.g.e., s.80, d.120

18 Duran, a.g.e., s.404.

19 a.y.

KAMU YÖNETİMİ HUKUKUMUZDA YETKİ GENİŞLİĞİ

Yasal Yönetim Açısından Yetki Genişliği

Ülkemizi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ve illeri de diğer kademeli bölümlere ayıran 1982 Anayasamıza göre, "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır."(m.126)

1982 Anayasası ve yasalarımızda yetki genişliğinin; tanımına, özelliklerine, içeriğine ve açıklayıcı diğer boyutlarına ilişkin bir kural bulunmamaktadır.²⁰ 1982 Anayasası'nda ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yetki genişliğine, illerin idaresi ile ilgili bir esas olarak yer verilmektedir. 1876 ve 1924 Anayasalarında yetki genişliği deyiminin, "görev ayrımı" kavramı ile birlikte yine illerin idaresi ile ilgili olarak kullanıldığı görülmektedir. Görev ayrımının, o zamanlardaki görüşme ve tartışmalardan, daha çok, çeşitli görevlerin il içinde yer alan ve il sistemi dışında kalan kuruluşlara verilebilmesine dayanak olduğu izlenimi edinilmektedir.²¹

1982 Anayasamızın 126. maddesi ile aynı doğrultudaki 1961 Anayasası'nın 115. maddesinin gerekçesinden, yetki genişliğine, illerin idaresinde hiyerarşinin güçleştirici ve ağırlaştırıcı usullerinin ortadan kaldırılması maksadıyla yer verildiği anlaşılmakta; 1982 Anayasası'nın gerekçesinde de yetki genişliğinin merkezden yönetimin yumuşatılmış şekli olduğu kabul edilerek; bu ilke ile, yönetimin taşrada görevli yüksek kamu görevlilerine belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkilerinin tanınması anlatılmaktadır.²²

Burada, kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisinin kullanılabilceği "belli konuların" yetki genişliğine uygun olarak nasıl belirlenebileceği problemi karşımıza çıkmaktadır.

Yetki genişliğine bir ilke düzeyinde yer veren 1982 Anayasası'na göre, yürütme görev ve yetkisi Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir. (m.8) Yönetimin kuruluşu ve görevleri (m.123) memurların ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri ile diğer tüm özlük işleri kanunla düzenlenir(m.128).

Bu hükümler doğrultusunda yapılacak değerlendirme sonucunda yetki genişliğine uygun olarak kullanılacak yetkilerin yasalarla veya yasa eşiti metinlerle belirlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Yetki genişliği, esas,

²⁰ Arif Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, Ankara, 1966, s.110; Mustafa Tosun, *Türkiye'de Valilik Sistemi*, Ankara, 1971, s.19.

²¹ Atilla Özer, *Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası*, Ankara, 1984, s.471; Onar, a.g.e., s.612,613; Görev ayrımı ve hatta yetki genişliği deyimlerinin 1876 Anayasasından bu yana hangi yönetim sisteminden yer alması gerektiği ve hangi anlamlara gelebileceğine dair gelişmeler ve meclis görüşmeleri için Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Veznif*, İstanbul, 1984, s.150-165.

²² Özer, a.g.e., s.481,482,484.

yetkilerin belli konularda yasa ile konulmasını; kullanılacak yetkilerin yasal dayanağının olmasını gerektirir. Yönetimin yasalara uygun eylem ve işlemde bulunması, yani yönetimde yasallık ilkesi ile de bu anlatılır.²³ Yasallık ilkesi, hukuk devleti ve yetki genişliği gibi anayasanın benimsediği ilke ve kurallara uygun yasalarla anlam kazanabilir. Bu yönden hukuk devleti, aynı zamanda bir anayasa ve yasa devletidir.²⁴

1982 Anayasamız, yürütmeyi Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilen bir görev ve yetki olarak ele almıştır. 11. maddesinin gerekçesinde tüm kuvvetlerin anayasaya uymak zorunda olduklarını 123. maddesinin gerekçesinde de kanun olmasa dahi yönetimin doğrudan anayasa hükümlerini uygulayabileceği ifade olunmuştur. Tüm bunlardan yönetimin, hakkında yasa bulunmayan bir konuda, doğrudan 1982 Anayasası hükümlerini uygulayabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.²⁵ Ancak tüzüklerin yasaya dayanması ve uygun olması, yönetmeliklerin tüzüklere ve yasalara dayanabileceği ve aykırı olamayacağı yolunda hükümleri içeren 1982 Anayasanın 115. ve 124. maddelerinin, hakkında yasa bulunmayan bir konuda yönetimin doğrudan anayasa hükümlerini uygulayabilmesine imkan vererek şekilde ve 8. maddeye uygun olarak yeniden gözden geçirilmesi gerekebilecektir.

Şunu da hatırlatmak gerekir ki, öğretilerde, 1961 Anayasası yürürlükteyken, aynı anayasanın, yürütmenin kanunlar çerçevesinde yerine getirilecek olduğunu belirten hükmüne dayanılarak, yönetimin anayasadan güç alarak eylem ve işlemde bulunamayacağı görüşü ileri sürülmüştür.²⁶

Anayasaya aykırı olduğu belirtilen bir yasanın ve genelde bir üst hukuk kurallarına aykırı bulunan bir hukuk kuralının varlığı halinde yönetim, aykırılıktan dolayı iptal olunmamış ya da kaldırılmamış hukuk kuralını uygulamak durumundadır. Böyle bir durumda hukuka aykırı bulunan hukuk kuralının bir üstündeki kuralın uygulanması gerekeceği düşüncesi ileri sürülmüşse de²⁷ bir hukuk kuralının kendinden üst hukuk kuralına (örneğin yönetmeliklerin tüzük veya kanunlara, kanun hükmünde kararnamelerin veya yasaların anayasaya) aykırılıklarını saptamaya yetkili olan, yargı mercileridir. Mevcut aykırılığı belirleyen yargı yerleri, verdikleri kararlar ile sözkonusu hukuk kuralını kaldırır. Böyle bir hukuk kuralı, kaldırılana kadar yürürlükte kalır.

Şu halde yasal yönetim, hukuka ve hukuk kurallarına uygun yönetimdir. Bu yönü ile, uygulama bakımından eylem ve işlemlerde dayanağını, anayasa, yasalar ve yönetimin düzenleyici (ve diğer) işlemlerinde bulan yönetim yasal yönetimdir.

²³ Alpar, a.g.e., s.78; Gözübüyük a.g.e., s.21,22.

²⁴ Waldemar Besson-Jasper Gotthard, *Das Leitbild Der Modernen Demokratie*, Bonn, 1990, s. 89; Hellmer, a.g.e., s.341.

²⁵ Eroğlu, a.g.e., s.47, Ayrıca gerekçe için Özer, a.g.e., s.59,470.

²⁶ Duran, a.g.e., s.37.

²⁷ T.Bekir Balta, *İdare Hukuku I*. Ankara, 1970, 72, s.156. Bir üst hukuk kuralına aykırı bulunan kuralın (iptal edilene ya da kaldırılana kadar) yürürlükte olmasının gerekeceği konusunda: Tayfun Akgüner, İsmet Giritli, *İdare Hukuku Dersleri II*. (Teksir) Ankara, 1991, s.79.80; Eroğlu, a.g.e., s.165; Onar, a.g.e., s.615.

Yasal yönetim ilkesi gereğince, illerin yönetiminde yetki genişliği ilkesine uygun olarak, yasa ile düzenleme ve yetkilendirmeye gidildiği görülmektedir.

Bu açıdan yetki genişliğinin bir gereği olarak 10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, ilde en yüksek yönetici olan valiyi, il genel yönetiminin başı ve mercii, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi; ayrıca hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın "siyasi ve idari yürütme vasıtası" olarak kabul etmiştir (m.9)²⁸

Valinin, devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatıyla hangi yetkilerinin yetki genişliği ilkesinin gereği olduğu açık olarak belirtilmemekle birlikte, yasalarla düzenlenen ve kanaatimizce bu ilkeyle ilişkilendirilebilecek yetkileri özetle şöyle belirtilebilir.²⁹

- İlde, yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümet emirlerinin yayımını ve uygulanmasını sağlamak ve bunların uygulanması, verdikleri yetkileri ve yükledikleri görevleri yerine getirebilmek için genel emirler çıkarmak, yayımlamak ve uygulamak;

- İlin her yönden genel gidişini ve idaresini düzenlemek ve denetlemek;

- İlde emniyet ve asayiş sağlayıcı tüm tedbirleri almak ve gerekirse bunun için askeri birliklerden yardım istemek;

- İlde bir kısım memurların atamasını yapmak, bir kısmının atanması için görüş bildirmek, bunlara sicil, ceza ve ödül vermek;

- Memurların çalışma saatlerini saptamak;

- İlde yapılan törenlerde devleti; bazı davalarda ise ili temsil etmek; yabancı ülke konsolosları ile komşu ülkenin sınır makamları ile ilişkide bulunmak;

- Her yıl uygun görülen zamanlarda ilin tüm ilçe ve bucaklarını ve programa alınan köylerini denetlemek, halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yapmak;

- İldeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve işletmeleriyle bunlara bağlı kuruluşları ve özel işletmeleri denetlemek ve teftiş etmek.

Valinin askeri ve adli kuruluşlarla ilgili yetkileri sınırlıdır. bunun yanısıra, valinin, ilde yer alan kamu tüzelkişilerini ve yerel yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi de "vesayet yetkisi" ile sınırlandırılmış bir çeşit gözetleme olarak kabul olunmalıdır.³⁰

Valinin, adliyede işlerin gecikme sebeplerini sorabilmesi, ve Cumhuriyet Başsavcılığı'ndan kamu davası açılması talebinde bulunabilmesi, kişilerin adli

²⁸ Metin Günday, *İdare Hukuku Dersleri II*, (Teksir), Ankara, 1991, s.79-80; Eroğlu, a.g.e., s.165; Onar, a.g.e., s.615.

²⁹ Günday, a.g.e., s.81; Onar, a.g.e., s.623, 624. Bu çalışma yetki genişliğini incelemeye yönelik olduğundan, valinin yetkileri gerekli olduğu kadar ve genel hatları ile belirtilmiştir.

³⁰ Gözübüyük a.g.e., s.67; Günday, a.g.e., s.81; Onar, a.g.e., s.623-625.

sicil kayıtlarını isteyebilmesi, ceza ve tutuk evlerini yasada belirlenen şekil ve şartlarda denetleyebilmesi sınırlı adli yetkilerine; askerlik işleri ile ilgili şikayetleri dinlemek, şikayet konularının giderilmesini askeri makamlardan istemek ve alacağı sonuca göre durumu Milli Savunma Bakanlığı'na bildirmek askeri bakımdan sınırlı yetkilerine örnek teşkil etmektedirler.

Diğer taraftan il genel yönetimi, merkezdeki danıştay ve diğer kuruluşlara benzeyen kurul ve birimleri ile, merkezin küçük bir modelini oluşturmaktadır. Örneğin İl Yönetim kurulu çeşitli görevleri bakımından bir danışma ve karar organı olarak ilde bunu yansıtmaktadır. İl genel yönetiminin bu tür örgütlenmesinde de yetki genişliği ilkesini çağrıştıran belirtiler görmek mümkündür.³¹

Yetki genişliği ile ilişkisi kurulabilecek bazı somut yetkilerin, il genel yönetiminde bazı memurlara, örneğin kaymakamlara verildiği görülmektedir. Gerçekten, ilçede kaymakamın, ilçede genel emniyet ve asayişinin sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarının denetimi gibi bazı yetkileri, yetki genişliği ile ilişkilendirilebilir. Ancak bu tür yetkilendirmeler çok sınırlıdır ve valinin astları tarafından hiyerarşik kademe olarak kullanılırlar. Diğer taraftan ilde kanunların, tüzüklerin, yönetmeliklerin ve hükümet emirlerinin uygulanması için genel emirler çıkarma ve genel düzenleyici işlemler yapmak yetkisi sadece valiye aittir. Örneğin Danıştay bir kararında, ilde daha evvel yasaklanan okey oyununun yasağının kaldırılmasına rağmen, ilçede kaymakamın bu yasağı devam ettirme işlemini ilde genel düzenleyici işlem yapma yetkisinin valiye ait olması sebebiyle iptal etmiştir.³²

Tüm bunlara rağmen, kamu yönetimimizde, vali dışındaki memurların, kendilerine yetki devri veya imza devri suretiyle veya yasalarla diğer alt hukuk kurallarına uygun olarak verilen yetki serbestlikleri ölçüsünde bir anlamda yetki genişliğine sahip oldukları söylenebilir. Örneğin, merkezde yetki devri yapılan müsteşar veya genel müdür ya da alt kademeler, ilde valinin yetki devri yaptığı görevlilerin yetki devri yapan yetkilinin yetkisi kadar, yetki devrinin niteliğine uygun tarzda genişletilmiş bir yetki kullanabilmeleri kaçınılmazdır. Bu anlamda bakanın yetki devretmesi veya imza yetkisi vermesi halinde aynı husus vali için de geçerlidir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, bu anlamda yetki genişliği sağlayacak şekilde, valinin hesapla ilgili işlerde ve teknik hususları ilgilendiren alanda il idare şube başkanlarına imza yetkilerini devredebileceklerini hükme bağlamıştır. "Teknik işlerin" ve "hesap işlerinin" nasıl saptanacağı belirli değildir.³³

Yine aynı kanuna göre; ilde, valinin uygun göreceği işlerde yardımcılığını ve bulunmadığı zamanlarda vekillğini yapmak üzere vali yardımcıları bulunur

³¹ Özay, a.g.e., s.77, d.116.

³² a.k., s.80 d.120.

³³ Tosun, a.g.e., s.42.

(5442 sayılı kanun m.5) Fakat "yardımcılık yapmak" de yetki devrine dayanak olması bakımından yeterince açık değildir.

Takdir Yetkisi-Yetki Genişliği İlişkisi

Yöneticilere kendiliğinden karar alma ve uygulama dayanağı veren yetki genişliği ilkesi, takdir yetkisini beraberinde getirir.

En çok tutulan tanımlarından birisi ise, "Belli bir olay karşısında karar almakta izleyeceği yol önceden sınırlandırılmamış olan yönetimin, mevcut çözüm yollarından birisini seçebilmesi"³⁴ olarak ifade edilebilecek takdir yetkisi ile yetki genişliği arasında neden sonuç ilişkisi kurulabilir.

Yetki genişliği esasına uygun olarak kanunlarla konulan yetkiler yöneticilere serbest hareket edebilmek alanı verirler Takdir yetkisi, bu alan içinde kalarak, yöneticilere, karşılaştıkları somut olayların çözümünde alternatifler içinden seçilecek kararı alma ve uygulama imkanı verir.

Takdir yetkisi yönetime belli bir alanda serbest hareket edebilme imkanı tanınan her alanda vardır. Dolayısı ile gerek kanunlarla ve gerekse yetki devri sureti ile verilen yetkiler, bir serbestlik ve takdir alanı oluştururlar.

Kamu yönetiminden yetki genişliğine sahip il valilerine verilmiş olan kendiliğinden karar alma ve uygulama ve bunun için genel düzenleyici işlemler dahil bütün işlemleri yapabileme yetkisi, takdir yetkisini geniş boyutlarda kullanmaya imkan veren en önemli yetkilere sahiptir. Aslında yönetimin düzenleyici işlemlerinde takdir yetkisi esastır.³⁵ Gerçekten üst hukuk kurallarına dayanılarak, daha alt dereceli düzenleyici işlemin yapıldığı durumlarda, takdir yetkisi adeta zorunlu hale gelmektedir. Bu yönü ile düzenleyici işlem, yönetimin takdir yetkisini somut olaylar için ayrı ayrı kullanması yerine, benzer olaylarda eşit şekilde kullanmak üzere baştan tespit etmesidir.³⁶

Yönetimin, düzenleyici işlemler dışındaki (şart işlem, bireysel işlem gibi) diğer işlemlerinde de takdir yetkisinden sözedilebilir.

Yetki genişliğine sahip yöneticiler ve genelde yönetim takdir yetkisini hukuka uygun kullanmak zorundadır. Takdir yetkisinin kullanılmasında yasal yönetim, eşitlik ilkesi gibi anayasal ilkelere aykırı davranmamalıdır. Takdir yetkisinin kullanılmasında kamu yararı gözetilmelidir. Takdir yetkisinin kullanılması için varsa yasalardaki özel hükümlere uyulmalıdır.³⁷

³⁴ Tanım Laubadère'den aktarılmaktadır. Bkz. Şükrü Karatepe, "Yönetimin Takdir Yetkisi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 63, Sayı 392, Ankara, 1991, s.69-70.

³⁵ Balta'dan aktaran: Karatepe, a.g.e., s.100.

³⁶ Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, 1965, s.88, Karatepe 100'den naklen.

³⁷ Balta, a.g.e., s.138,139; Gözübüyük a.g.e., s.181.

"İl sistemi" Dışındaki Kuruluşlar Bakımından Yetki Genişliği

1982 Anayasası'nın "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." (m.126) şeklindeki hükmü, dikkat edilirse, yetki genişliği ilkesini, sadece illerin yönetimi ile sınırlandıracak tarzda yazılmamıştır. 1982 Anayasası'na göre, "Kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.(m.126/3). 1961 Anayasası'nın konu ile ilgili olan "Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir."(m.115/son) hükmü, 1982 Anayasası'nda yer almamıştır. 1982 Anayasası'nın 126. maddesinin gerekçesinden, Danışma Meclisi'nde bu tür kuruluşlara yine yetki genişliği verme yolunun benimsendiği; buna karşılık bu hükme, "birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilmesine imkan vermek için bu amaç doğrultusunda" son şeklinin Milli Güvenlik Konseyi'nce verildiği anlaşılmaktadır.³⁸

10 Haziran 1949 tarihli ve 5442 sayılı (1924 Anayasası döneminde çıkarılan) İl İdaresi Kanunu, birden fazla ili içine alan yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği yolundaki hükmünü (m.3) halen korumaktadır.

Bu anlatımlara göre, yetki genişliğinin "il yönetiminde" asıl olduğu³⁹ il yönetiminin dışında oluşturulan merkezi yönetim kuruluşlarının yetki genişliği esasına göre kurulamayacağına ve yönetilemeyeceğine dair bir hükmün, sınırın ve açıklığın bulunmadığı sonucuna varılabilmektedir.

İl sisteminden yetki genişliği asıl olması nedeniyle, ilde il sistemi dışında, yukarıda belirtilen boşluktan yararlanarak oluşturulacak kuruluşların, yetki genişliği esasına göre yönetilebilecekleri düşünülse bile, il genel yönetimi ile ilgili işlerinde ve vali ile ilişkilerinde, derecesine göre valinin emir, denetim ve gözetimi altında bulunmaları bir zorunluluk ve aynı zamanda örgütlerde kumanda birliği ilkesinin gereğidir. Nitekim, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, valiye verdiği ve daha önce değinilen, ildeki tüm kuruluşları gözetim ve denetim altında bulundurma yetkisinden (m.9) başka valinin, birkaç ili içine alan memuriyetlerin" kendi ilindeki işlerini gözetleme ve denetleme ile yetkili olduğunu belirtmiştir(m.15) Denetleme ve gözetim, üstün yönetme görevi içinde olup, önceden belirlenen plan, istek ve amaçlara yapılan işlerin uygun olup olmadığını belirleyen ve böylece mevcut sapma ve hataları düzeltme gibi yararları olan bir süreçtir.⁴⁰

Valinin, 5442 sayılı kanununun 24. maddesine göre ilde, 4 defadan az olmamak üzere, örgütlerin ahenkli ve verimli çalışması amacıyla il idare şube başkanları ile yapacağı toplantıya istediğinde ildeki diğer kuruluşların yetkilerini

³⁸ Özer, a.g.e., s.483.

³⁹ Yetki genişliği asıl kabul edilirse, yönetime tanınan yetkilerin aksi belirtilmedikçe taşra görevlilerince kullanılmasi sonucuna varılabilecektir. Yayla, a.g.e., s.147,148.

⁴⁰ Albert Meier, Führung und Leitung In Der Unternehmung, Stuttgart, 1967, s.46.

de çağırabilmesi, bu kuruluşların vali ile ilişkilerinin de valinin yetkisinin "asıl" olduğunu gösteren diğer bir husustur.

İl genel yönetimi içinde ilden üst bir yönetim örgütü oluşturmak anayasaya aykırıdır. Nitekim, 4.10.1983 tarihli ve 71 sayılı Kararname ile il örgütü üzerinde yetki genişliğine dayanan taşra örgütüymüş gibi kurulan "Bölge Valiliği", uygulamadan kaldırılmıştır.⁴¹

YETKİ GENİŞLİĞİNİN HİYERARŞİK AÇIDAN İNCELENMESİ

Hiyerarşi, bir kurluşta çalışanlar arasında mevcut bulunan ve astı üste bağlayarak, bu bağlantıyı en üst amir veya yöneticiye dayandıran ilişkidir. Merkezîyet sisteminin hukuksal esasını ve meydana geliş şeklini merkez memurları arasında varolan ve bunları merkezdeki en üst makama bağlayan, merkezin emir ve komutası altına koyan hiyerarşi oluşturur.⁴²

Hiyerarşi gereğince; ast, kamu hizmet ve faaliyetlerini üstünün verdiği emirlere göre yürütür. Ast ile yasa arasına üstün, tüzük, yönetmelik, genelge gibi işlemleri ile verdiği emirler girer; ast bu nedenle doğrudan yasayı uygulayamaz.⁴³

Hiyerarşi gücü, astları önceden emirler vererek yönlendirmek ve böylece yasaların uygulanmasını sağlamak, yapılan eylem ve işlemleri onaylamak, düzeltmek, yeniden yapmak, kaldırmak, uygulamayı ertelemek, veya durdurmak yetkilerini üstte toplar. Örgüt içinde hizmetlerin yürütülüşü ile ilgili iç düzen tedbirleri almak, astların üzerinde disiplin yetkileri kullanmak gibi yetkiler de hiyerarşi içine girer. Fakat üst yasayla açıkça asta tanınmış bir yetkiyi astın yerine geçip kullanamaz. Ancak bu konuda asta harekete geçmesi için direktif verebilir.⁴⁴

Hiyerarşi, memurun görevini yaparken kişisel kararlar verememesi ve uygulamada üstün emri altında bulunmasını gerektirmekle birlikte, yetki genişliği ile, bu ast üst bağlantısının istisnası olarak, astlara serbestçe hareket edebilecekleri takdir alanı verilir. Hemen belirtelim ki, yetki genişliği, üstün hiyerarşik gücüne sınırlama getirmez. Yalnız, asta, üste danışmadan, üstten emir almadan ve doğrudan doğruya kendiliğinden karar alma ve uygulama dayanağı, yetki genişliği ile oluşur. Yetki genişliğine sahip ast, bir hiyerarşik kademe olarak, üstü tarafından her zaman kontrol edilebilir veya yönlendirilebilir.⁴⁵

Kamu yönetimi sistemimizde vali, yetki genişliğine sahip bir yönetici sıfatı ile merkezin bir memuru; buna karşılık il genel yönetimindeki kuruluşların amiridir.

41 Günday, a.g.e., s.78.

42 Onar, a.g.e., s.475; Gözübüyük, a.g.e., s.203.

43 Onar, a.g.e., s.475.

44 Duran, a.g.e., s.57; Versan, a.g.e., s.78.

45 Onar, a.g.e., s.476

Valinin, merkezin emrinde memur olduğu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun açık hükümleri ile belirlenmiştir. Buna göre vali, ilde bakanların talimat ve emirlerini yürütmekle yükümlüdür. Bakanlar, bakanlıklarına ait işleri için valiye doğrudan emir ve talimat verirler. Bakanlar, Bakanlar Kuruluna'na vali hakkında ödüllendirme veya cezalandırma teklifinde bulunabilirler. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükleri genel idare teşkilatına ait işleri valiliklere yazarlar(m.9).

Vali, diğer kamu görevlileri gibi, hiyerarşik bir kademe olarak; aldığı emri, yönetmelik, tüzük, yasa ve anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak üst emrinde ısrar eder ve bu emri yazılı olarak yenilirse emir yerine getirilir; bu durumda emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiç bir suretle yerine getirilemez; yerine getirilenler de sorumluluktan kurtulamazlar. Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır (1982 Anayasası, m.137)⁴⁶.

Aynı şekilde valinin verdiği emrin yönetmelik, tüzük, yasa ve anayasa hükümlerine aykırı bulunması halinde kaymakamlar ve il idare şube başkanları durumu valiye yazarlar. Vali emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili merciine yazar. Merciiince sonuç bildirilene kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır (5442 sayılı kanun, m.23).

Yukarıda görüldüğü üzere, tüm hiyerarşi gücü, kanunsuz emir verilmesi halinde kesintiye uğramakta, kanunla belirtilecek istisnalar dışında ise konusu suç teşkil eden emir yerine getirilememektedir.

Yukarıda değinildiği gibi, yasalarla (veya yönetimin bir işlem yapması süreti ile) açıkça asta tanınmış yetkiye müdahale edilememesi, hiyerarşi gücünü kesen diğer bir istisna olup, aynı zamanda ast kendisine bu suretle verilecek takdir yetkisi kadar serbest hareket edebileceği alanda "genişletilmiş" yetkiye sahip olmaktadır. Daha çok teknik hizmetlerin yürütülmesinde bu kendini göstermekte olup, tıp hizmetleri bilirkişilik gibi alanlar buna örneklerdir. Valinin ve diğer hiyerarşik kademelerin, uzmanlığı gerektiren bu tür hizmetlerin gereği gibi yürütülüp yürütülmediğini, denetleme ve izleme yetkisi doğal olarak bulunmaktadır.⁴⁷

Yasalarla açıkça asta tanınmış vesayet yetkisi içinde hiyerarşiyi kesmesi bakımından aynı şeyler söylenebilir. Bu durumda da hiyerarşik kademe, asta, yine yukarıda belirtildiği gibi harekete geçerek işlem ve eylemde bulunma direktifi verebilir.

⁴⁶ Anayasamızdaki bu sıralama, yasalarda tam tersine, sırasıyla, Anayasa, kanun, tüzük yönetmelik... şekline dönüşmüştür. Örneğin Devlet Memurları (m.11) ve Polis Vazife ve Selahiyet Kanunları (m.2) bu şekilde yazılmışlardır. Emri alanın ilk üst hukuk kuralına başvurması gerekeceğinden, yasaların anayasaya uydurulması gerekir.

⁴⁷ Teknik hizmetler ile vali ilişkileri için, Tosun, a.g.e., 55-62.

KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİK AÇISINDAN YETKİ GENİŞLİĞİ

Yetki genişliği, etkin ve verimli bir yönetim amacıyla kamu hizmetlerinin yerinde, ihtiyaca uygun ve hızla görülmesi için öngörülen bir çözümdür.

Ancak, uygulamada kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesinde yetki genişliğinin yetersiz kaldığı ve bu yönden yeniden yapılanma gerektiği yönünde düşünceler ileri sürülmektedir. Bu yöndeki düşüncelerden bir kısmı şöyle belirlenebilir.

Yetki genişliğine sahip memur, sıradan hiyerarşik bir kademe olarak görülmektedir. Yürüttüğü hizmetlerin çoğunda, merkezin yönlendirilmesi etkili olmakta, bürokratlarla siyaset adamlarının etki etme gayretleri ve nüfuzları görülebilmektedir.

İlde yapılacak hizmetlere ilişkin kararların bir kısmı merkezden alınmaktadır. İl içinde alınacak kararlar için de bazen merkezden görüş istenmektedir. Yapılacak hizmet ve yatırımların kararları her hangi bir suretle alınsa bile, işin yapılması için gerekli bütçe ödeneği zamanında gelmemektedir. Taşra yöneticileri bu zorlukların aşılabilmesi için, merkezle merkeze gitme dahil, sürekli diyalog içinde bulunabilmekte ve zamanlarının bir kısmını merkezde geçirebilmektedirler. Tüm bunlara rağmen zorlukların aşılarak yatırıma başlanması halinde belki de zaman itibariyle o hizmete ihtiyaç kalmamakta veya daha önemli ihtiyaçlar ortaya çıkmaktadır.⁴⁸

İl sistemi ile ilgili düzenlemeler getiren 10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1924 Anayasası döneminden kalmadır. Bu haliyle günün gelişen ve değişen şartlarının gerisindedir. Üstelik bu kanunla verilen yetkilerin bazıları bazı kanunlarla yeniden düzenlenmiş, bu suretle bazı hükümleri kapalı olarak kaldırılacak derecelere varacak şekilde etkilenmiştir. Örneğin, valinin ildeki jandarma yetkililerinin sicillerini doldurma yetkisi 2803 sayılı kanunla adeta alınmış⁴⁹ fakat sonradan 507 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ek sicil verme yetkisi doğmuştur.

Valilere, 5442 sayılı kanun dışındaki pek çok kanunla görev ve yetki verilmiştir. Bu yönden de bir dağınıklık göze çarpmaktadır.⁵⁰

Aynı şekilde ilde daha evvel yerel yönetimlerce yerine getirilen hizmetler, sonraki kanunlarla genel yönetime devredilmiş ancak yerel yönetimlerden de açıkça alınmamıştır. Bu gibi karmaşa, yerel yönetim kuruluşlarının kendi hizmet alanlarında, görev ve yetkilerinde de yaşanmaktadır.⁵¹

⁴⁸ Ziya Çoker, "Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu", *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4, İstanbul, 1995, s.165vd.

⁴⁹ Galip Demirel, "Mülki İdare Amirliğinin Bugünkü Durumu", *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4, s.223. *Kaya Genel Rapor*, Ankara, 1991, s.160.

⁵⁰ *Kaya Genel Rapor*, s.159,160; Payaşoğlu, s.110.

⁵¹ Gözübüyük, a.g.e., s.74; Günday, a.g.e., s.90.

Birden fazla ili içine alan hizmet birimlerinin özellikle yatırım birimleri oluşları, yetki genişliği dairesinde ilde yapılacak hizmetleri olumsuz etkilemektedir. Bu birimler hizmetlerini tek bir ile yoğunlaştıramamaktadırlar. Ayrıca, yerel hizmetlerin değil bölgesel hizmetlerin görülmesine ağırlık vermektedirler.⁵²

Devletin küçültülmesi, yerel demokrasinin sağlanması gibi düşüncelerle il genel idaresi tarafından görülen kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya yerinden yönetime bırakılması eğilimleri diğer bir ayrıntıyı oluşturmaktadır.

Bu eleştiriler çerçevesinde, ülke birliğinin sağlanması makro politika, program ve hedeflerin belirlenmesi, genel anlamda işbirliği ve koordinasyon düzenlemeleri, yerel yönetimlerin kapasitelerini aşan milli projelerin gerçekleştirilmesi, milli savunma, adalet, ulaştırma, genel asayiş ve emniyetle dış politika konularının merkezi yönetime⁵³ bunların dışında kalabilecek hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması gibi seçenekler ileri sürülebilir.

Biz hangi konuların merkezden ve yerinden yönetim arasında bölüştürülebileceği hususunu bir kenara bırakarak, yönetimde etkinliğin sağlanması için yetki genişliği açısından şu düzenlemelerin faydalı olacağı kanaatindeyiz:

- Yetki genişliğinin içeriği hukuk kuralları ile belirlenmeli ve böylece ilke en azından yasa seviyesinde somutlaştırılmalıdır. İl İdaresi kanunu, sistemli, günün ihtiyaçlarına uygun ve il genel idaresini kapsayacak şekilde, yetki genişliği ilkesine uygun olarak yeniden çıkarılmalıdır. İle gönderilecek bakanlık genelgelerinin diğer genelgeler ve hukuk metinleri ile çatışmasını önleyecek bir koordinasyon oluşturulmalıdır.⁵⁴ Böylece yöneticiler, vakitlerinin bir kısmını hukuk metni aramaya ve hukuk yorumları yapmaya ayırmayacaklardır. Hatta, ili ilgilendiren genelge gibi düzenleyici işlemlerin de sistemli ve biraraya getirilmiş şekilde valiliklere gönderilmesinde fayda vardır.

- İlde yetki genişliğine sahip memur olarak valinin yerinde ve ihtiyaçlar doğrultusunda aldığı kararların üzerinde hiyerarşik yetkilerin kullanılması daha objektif esaslara ve kabul edilebilir nedenlere dayandırılabilir. Bu gibi güvenceler, yetki genişliğine işlerlik kazandırabilir.⁵⁵

⁵² Kaya Genel Rapor, s.170,171.

⁵³ Hüseyin Özgen- Yusuf Erbay, "T.C. Devletin Genel Yönetim Sisteminde Taşra Teşkilatının Karşılaştığı Karar Alma Sorunları ve Bunların İyileştirilmesine İlişkin Bazı Öneriler", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 65, Sayı 398, Ankara, 1993, s.104.

⁵⁴ Pasaylıoğlu, a.g.e., s.110.111.112.

⁵⁵ Seçimle vali atanması, Mustafa Tefvik Özbilgin, "Mülkiye İdare Amirliği Sınıfından Reform Yapılmalıdır", *Yeni Türkiye*, Yıl:1, Sayı 4, İstanbul 1995, s.275,276. Yetki genişliğinin ölçüsünün saptanması ve bu ilkeye göre belirlenecek yetkilerin kullanılmasının sınırlandırılmasına yönelik hiyerarşi gücüne karşı belli ölçülerde itiraz hakkının verilmesi, her an görevden alınma durumunun engellenmesi gibi güvenceler bunlar arasında sayılabilir. Danıştay Dava Daireleri Kurulu 4.6.1976 gün ve E: 1975:340, K. 170, sayılı kararında valinin merkeze alınmasının başarısızlık halinde mümkün olabileceğini, siyasal kadro ile aynı görüşü paylaşmanın alma nedeni olmayacağını belirtmiştir. Karar ve bu konudaki değerlendirmeler için Bülent Ardancı, Turgay Ergun, "Siyasi Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt, 13, Sayı 2, Ankara, 1980, s.13-16.

- İlde mümkün olduğunca, birden fazla ili içine alan kuruluşlar kurulması yoluna gidilmemeli, Güneydoğu Anadolu Projesi gibi gerçekten devleti ilgilendiren bölgesel hizmetlerin dışındaki kuruluşlar ile bağlanmalıdır. Bu arada kurulan bölge kuruluşları ve teknik kuruluşlarla vali ilişkileri bakımından görev ve yetkiler açıkça belirlenmelidir.⁵⁶

- Yerel kamu hizmetlerinin ihtiyaçlara uygun yürütülebilmesi için, yerel sakinlerle diyalog kurulmalıdır. Halkın istek ve şikayetleri hizmetlerin belirlenmesinde gözünde bulundurulmalı ve halka bu hizmetlerin görülmesi ile ilgili bilgi verilmelidir.⁵⁷

- Merkezden görüş istenmesi yerine daha çok il kurullarıyla ilin görüş bildirmeye yetkili hukuk birimlerine başvurulmalıdır. Örneğin, ildeki yönetim kurulları bu yönde çalıştırılabilirler. Alınacak kararlara merkezi ortak etmek maksadı ile görüş istenmesi yolu özellikle engellenmelidir. Bunun yanısıra, merkez emirleri ve Resmi Gazetenin taşraya en kısa zamanda gelmesi sağlanmalıdır.⁵⁸

- Yapılacak yatırımlar için hızla ödenek aktarılmasını sağlamak açısından bütçe ve hesap yasalarında yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Bu konuda diğer engeller de kaldırılmalıdır. Alınacak kararlarda gerekiyorsa uzman kişilerden zaman kaybına neden olmayacak şekilde yararlanılmalıdır.

- Şimdiye dek yapılan kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarını içeren raporlardaki öneriler dikkate alınmalı ve uygulanmalıdır.

- Yönetimde gerek imza yetkisi vermek ve gerekse karar alma ve uygulama yetkisini devretmek sureti ile işlerlik ve etkinlik sağlamak yoluna gidilmeli ve astlara böyle bir yetki genişliği de tanınmalıdır.

Bu tür öneriler çoğaltılabilir, Ancak yönetimde etkinlik ile ilgili olarak önemli olan, yöneticilerin bu düzenlemelerle belirlenen yetkilerini samimi bir şekilde, kişisel sorumluluk duygusuyla ve ihtiyaçlara uygun bir şekilde kullanabilmeleridir. Kaldı ki önemli olan da hizmetlerin ihtiyaçlara uygun ve hızlı bir şekilde görülmesidir. Bu bakımdan hizmetlerin yerinden yönetim ya da merkez tarafından yetki genişliği ilkesi doğrultusunda yetkilendirilmiş birimler tarafından görülmesinde bir fark yoktur.⁵⁹

SONUÇ

Yetki genişliği merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ve yönetime işlerlik ve hız kazandırılması için, merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimi olarak kamu yönetimi sistemimizde yer alan anayasal ilkedir. Anayasa, yasalar ve

⁵⁶ Kaya Genel Rapor, s.171-172.

⁵⁷ Nuri Tortop, *Halkla İlişkiler*, Ankara, 1986, s 93 vd.

⁵⁸ Kaya Genel Rapor, s.159.

⁵⁹ Teoman Ünüsan, "1950'lerden Bu Yana Yetkilerin Merkezde Toplanması Süreci Durdurulmalı" *Ada Kentiyim Dergisi*, 1995/1, s.45; Çoker, Merkezden, 175'den naklen.

diğer hukuk kurallarında tanımı yapılmayan bu ilke ile, yüksek yöneticilere belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi verilmektedir.

Yetki genişliği teknik açıdan bir örgütte, yetki devri veyahut imza yetkisi verilmesi suretiyle de gerçekleştirilebilir.

Anayasal bir ilke olarak yetki genişliğine ve diğer anayasal ilkelere uygun bir şekilde belirlenecek yetkilerin, yasalara dayanması zorunludur. Yasa ya da eşiti metinlerin bulunmaması halinde yönetim, anayasadan güç alarak uygulama yapabilir. Yönetim aynı zamanda tüzük, yönetmelik ve hükümet emirleri gibi normlar hiyerarşisinde yeralan sıralı diğer hukuk kuralları ile de bağlıdır.

Yetki genişliğinin doğal bir sonucu, belli konularda yöneticilere kendiliğinden karar alıp uygulayabilecekleri takdir yetkisinin verilmesidir.

Anayasamızda yetki genişliğinin sırf illerin yönetimiyle sınırlandırıldığı ifade eden bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla il içinde il genel yönetimi ve sistemi dışında kalan kuruluşların yetki genişliğine göre oluşturulmaları halinde bile, vali ile ilişkilerinde ve il ile ilgili işlerinde valinin emir, komuta, denetim ve gözetiminde bulunmaları gerekir. Çünkü yetki genişliği il yönetiminde asıldır.

Yetki genişliğine sahip memur, merkezin hiyerarşik kademesidir. Yetki genişliğine sahip yönetici, genel emirler çıkarmak ve kendiliğinden karar alma başta olmak üzere tüm yetkilerini, merkezin direktifleri doğrultusunda kullanır.

İllerin yönetimi yetki genişliğine dayandığından ilde vali, devletin ve hükümetle ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir. Buna göre belirli yetkileri vardır. Vali aynı zamanda il genel yönetiminin başı ve merciidir.

Yetki genişliği, işlerin hızlı, yerinde ve ihtiyaca uygun şekilde çözülmesi bakımından etkin bir yönetimin aracıdır. Yalnız bilhassa zamanımızda etkin yönetim için yetki genişliğinin yetersiz kaldığı bildirilerek, bazı hizmetlerin yerinden yönetime bırakılması düşünceleri ileri sürülmektedir.

Etkin bir yönetimin sağlanması için yetki genişliğine işlerlik kazandırılması yönünde bazı öneriler ileri sürülebilir. Önemli olan kamu hizmetlerinin yerinde, hızlı ve ihtiyaca uygun görülmesidir. Bu nedenle, yetki genişliğinin tanımının ve boyutlarının, bu ilkeye uygun olarak belirlenecek yetkilerin, günün ihtiyaçlarına göre birarada toplanacak şekilde yeniden düzenlenmesi; yetki genişliğine sahip yöneticiler üzerinde hiyerarşinin kabul edilebilecek sebeplerle sınırlandırılması; yatırımlar için ödenek probleminin zamanında çözümü; yerel hizmetler için karar yetkisinin taşraya bırakılması; merkezden görüş istenmesinin mümkün olduğunca en aza indirilmesi, şimdiki yapılan kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarına dair raporlardaki hususların uygulamaya konulması gibi öneriler, yönetimde etkinlik açısından yapılacak değerlendirmelerde nazara alınacak türden görünmektedirler.

Bu arada, yöneticilerin yetkilerini samimi bir şekilde ve kişisel sorumluluk duygusuyla, ihtiyaca uygun bir şekilde kullanabilmeleri (yetki genişliği açısından) yönetimde etkinlik sağlayıcı diğer bir husustur.