

**5018 VE 6085 SAYILI KANUNLARDA BAZI İDARE
HUKUKU TERİMLERİNİN YANLIŞ KULLANIMI
ÜZERİNE**

**5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı
Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan “Genel Yönetim”, “Merkezî
Yönetim”, “Kamu İdareleri” Terimleri Hakkında Bir Eleştiri**

*On The Wrong Use of Certain Administrative Law Terms in the
[Turkish] Laws nos 5018 and 6085*

*A Critique on the Terms “Genel Yönetim (General Administration)”,
“Merkezî Yönetim (Central Administration)” and “Kamu İdaresi (Public
Administration)” used in the [Turkish] Laws no 5018 on Public Finance
Administration and Control and the Law no 6085 on Court of Accounts*

Kemal GÖZLER*

ÖZET

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda, “genel yönetim”, “merkezî yönetim” ve “kamu idareleri” terimleri yanlış bir şekilde kullanılmaktadır. Malî hukuk, idare hukukunun bir dalıdır. Malî hukukta kullanılan terimler, idare hukuku terminolojisi ile uyum içinde olmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yeni Sayıştay Kanunu, genel idare, merkezî idare, kamu idaresi, kamu kurumları

* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi (kgozler@hotmail.com).

ABSTRACT

In the Law no 5018 on Public Finance Administration and Control Law and the Law no 6085 on Court of Accounts, the terms “genel yönetim (general administration)”, “merkezî yönetim (central administration)” and “kamu idaresi (public administration)” are wrongly used. Public finance law is a branch of administrative law. The terms used in public financial law must be consistent with the terminology of administrative law.

Keywords: Law on Public Finance Administration and Control, Law on Court of Accounts, general administration, central administration, public administration

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda ve 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda başta “genel idare”, “merkezî idare”, “kamu idareleri” terimleri olmak üzere bazı idare hukuku terimleri yanlış bir şekilde kullanılmaktadır. Biz bu yanlışlığı aşağıda açıklamaya çalışacağız. Ama her şeyden önce, bu terimlerin adı geçen Kanunlarda kullanımının nasıl ve neden yanlış olduğunu anlayabilmek için, hukukumuzda kamu tüzel kişilerinin nasıl tasnif edildiğini ve Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatının şemasını kısaca açıklamamız uygun olur.

I. KAMU TÜZEL KİŞİLERİNİN ÇEŞİTLERİ

Hukukta “kişi (*personne*)”, hak ve borçlara sahip olabilen varlıklara denir¹. Kişiler, “gerçek kişiler” ve “tüzel kişiler” olarak ikiye ayrılır. “Gerçek kişiler (hakikî şahıslar, *personnes physiques*)”, insanlardır. “Tüzel kişiler (manevî şahıslar, hükmi şahıslar, *personnes morales*)” ise, belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bağımsız bir varlık şeklinde örgütlenmiş, haklara ve borçlara sahip olabilen kişi ve mal topluluklarıdır. Tüzel kişiler, “özel hukuk tüzel kişileri” ve “kamu hukuku tüzel kişileri” olmak üzere ikiye ayrılır. “Özel hukuk tüzel kişileri (*personnes morales de droit privé*)”, özel hukuka tâbi olan tüzel

¹ Kemal Gözler, *Hukukun Temel Kavramları*, Bursa, Ekin, 7. Baskı, 2010, s.179.

kişilerdir. Dernekler, vakıflar, şirketler böyledir. “Kamu hukuku tüzel kişileri (*personnes morales de droit public*)”, kamu hukukuna tâbi olan tüzel kişilerdir. Kamu hukuku tüzel kişileri yapıları bakımından “kişi topluluğu şeklindeki kamu tüzel kişileri” ve “mal topluluğu şeklindeki kamu tüzel kişileri” şeklinde ikiye ayrılırlar².

A. KİŞİ TOPLULUĞU ŞEKLİNDEKİ KAMU TÜZEL KİŞİLERİ: “KAMU İDARELERİ”

Hukukta, kişilerin belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmesiyle oluşturdukları topluluklara “kişi topluluğu (*universitates personorum, corporations*)” denir. Diğer bir ifadeyle bu tür tüzel kişiler, gerçek kişilerin belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmesiyle oluşturdukları tüzel kişilerdir. Bu tür tüzel kişilerin aslî unsuru insanlardır. Bu tür tüzel kişilerin yönetim ve karar organları bu tüzel kişiyi meydana getiren gerçek kişiler arasından seçilir³.

İdare hukukunda, kişi topluluğu şeklindeki kamu tüzel kişilerine “kamu idareleri (*administrations publiques*)” ismi verilir. Kamu idareleri kendi arasında “devlet” ve “mahallî idareler” olmak üzere ikiye ayrılır⁴.

1. Devlet (Merkezî İdare veya Genel İdare)

Devlet, bütün vatandaşlardan oluşmuş kişi topluluğudur. “Devlet”e, hukukumuzda “*merkezî idare*” veya “*genel idare*” de denir⁵. “Devlet”, yani “merkezî idare”, yani “genel idare”, yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşur. Yürütme organı da kendi içinde “başkent teşkilatı” ve “taşra teşkilatı” şeklinde ikiye ayrılır. *Başkent teşkilatı* içinde Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, bakanlıklara bağlı ayrı bir tüzel kişiliği olmayan genel müdürlük, müsteşarlık, başkanlıklar, vb.leri bulunur. Taşra teşkilatı ise kendi içinde *illere*, iller de diğer kademeli bölümlere (*ilçelere ve bucaklara*) ayrılır⁶.

² *Ibid.*, s.178-181, 188-190, 195-202.

³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, c.I, s.161.

⁴ *Ibid.*, s.161, 186.

⁵ *Ibid.*, s.240.

⁶ Devletin idarî teşkilatı konusunda bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.240-360.

“Devlet”, yani “merkezî idare”, veyahut “genel idare”, tek bir kamu tüzel kişiliği oluşturur⁷. Yani Türkiye Büyük Millet Meclisinin, yüksek mahkemelerin, Cumhurbaşkanlığının, Başbakanlığın, bakanlıkların, valiliklerin, kaymakamlıkların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Bunların hepsi devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alırlar. Bunlar, kendi başlarına bir tüzel kişi değil, devlet tüzel kişiliğini oluşturan birimlerdir⁸.

2. Mahallî İdareler

Mahallî idareler ise, mahallî sınırlar içinde yaşayan insanların oluşturdukları kişi topluluklarıdır⁹. Anayasamızın 127’nci maddesinde “mahallî idareler”, “il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri” olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, hukukumuzda, “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köyler” olmak üzere üç tür mahallî idare vardır. İl özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan vatandaşlardan, belediye, belde sınırları içindeki vatandaşlardan, köy ise köy sınırları içindeki vatandaşlardan oluşan birer kişi topluluğudur¹⁰. Her mahallî idarenin ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Yani her il özel idaresi, her belediye ve her köy ayrı birer kamu tüzel kişiliğine sahiptir¹¹.

B. MAL TOPLULUĞU ŞEKLİNDEKİ KAMU TÜZEL KİŞİLERİ: “KAMU KURUMLARI”

Hukukun genel teorisinde, belli bir mal varlığının belli bir amacın gerçekleşmesine tahsis edilmesiyle oluşan tüzel kişilere, “mal toplulukları (*universitatis bonorum, fondations, institutions*)” denmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu tür tüzel kişiler, belli bir malvarlığının belirli bir amaca özgülenmesiyle kurulurlar. Bu tür tüzel kişilerin aslı unsuru mal varlığıdır. Bu tür tüzel kişilerin yöneticileri ve diğer çalışanları bu tüzel

⁷ Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.163-166.

⁸ *Ibid.*, s.166.

⁹ *Ibid.*, s.161, 163-166.

¹⁰ Mahallî idareler, yani il özel idareleri, belediyeler ve köyler hakkında bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.363-550.

¹¹ Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.166-167.

kişinin bir kurucu unsuru değildir. Keza bu tüzel kişinin hizmetinden yararlananlar da tüzel kişinin bir unsuru değildirler¹².

İdare hukukunda mal topluluğu şeklindeki kamu hukuku tüzel kişilerine “kamu kurumları (amme müesseseleri, *établissements publics*)” denir¹³.

Hukumumuzda pek çok kamu kurumu vardır. Örneğin YÖK, üniversiteler, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, TODAİE, TÜBİTAK, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Türk Akreditasyon Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Millî Prodüktivite Merkezî, Türk Patent Enstitüsü, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, birer “kamu kurumu”dur¹⁴.

İdare hukukunda kamu kurumları, bir kamu idaresi tarafından kurulan ve onun vesayeti altında çalışan belli bir özerkliğe sahip ve belli uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır¹⁵. Kamu kurumlarının başlıca *özellikleri* şunlardır¹⁶: Bir kere, kamu kurumları, bir tüzel kişidirler. Tüzel kişi olmak itibarıyla, kendilerine has bir malvarlığına, personele, hak ve fiil ehliyetine sahiptir; hukukî işlemler yapabilir; hak ve borç altına girebilir. İkinci olarak, kamu kurumları kamu tüzel kişisidirler. Dolayısıyla bunlar bir takım kamu gücü

¹² *Ibid.*, s.166-167, 186-188.

¹³ *Ibid.*, s.186, 552.

¹⁴ Bu konuda bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.551-612.

¹⁵ Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.552.

¹⁶ Bu özelliklerin ayrıntılı incelemesi için bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.553-560.

ayrıcalıklarından yararlanırlar. Üçüncü olarak, kamu kurumları, kendilerini kuran kamu idaresine (devlet veya mahallî idareye) bağlıdırlar. Bunlar, kendilerini kuran kamu idaresinin vesayet denetimi altında bulurlar. Ancak kamu kurumları, belli ölçüde, idarî, malî ve personel özerkliğine sahiptir. Nihayet kamu kurumları birer uzmanlık kuruluşlarıdır. Bunlar “uzmanlık (ihtisas) ilkesi” uyarınca sadece özgülendikleri amaç doğrultusunda faaliyet gösterebilirler. Kamu kurumlarının varlık sebebi de zaten yürüttükleri faaliyetin, genel idare (merkezî idare) içinde yürütülemeyecek derecede belli bir uzmanlığı ve bağımsızlığı gerektirmesidir.

Kamu kurumları, faaliyet gösterdikleri coğrafi alan bakımından “millî kamu kurumları” ve “mahallî kamu kurumları” olarak ikiye ayrılır¹⁷. *Millî kamu kurumları*, devlet tarafından kurulan ve devletin (merkezî idarenin) vesayet denetimine tâbi olan ülke düzeyinde hizmet veren kamu kurumlarıdır¹⁸. Örneğin Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, üniversiteler, TÜBİTAK, TÜBA, millî kamu kurumudur. Buna karşılık, *mahallî kamu kurumları*, mahallî idareler tarafından kurulan ve bunların vesayet denetimine tâbi olan kamu kurumlarıdır. Örneğin İETT, EGO, ASKİ, İSKİ, BUSKİ birer mahallî kamu kurumudur¹⁹.

Burada özellikle belirtelim ki, her kamu kurumunun gerek kendisini kuran kamu idaresinden, gerekse diğer kamu kurumlarından farklı, kendine has bir kamu tüzel kişiliği vardır.

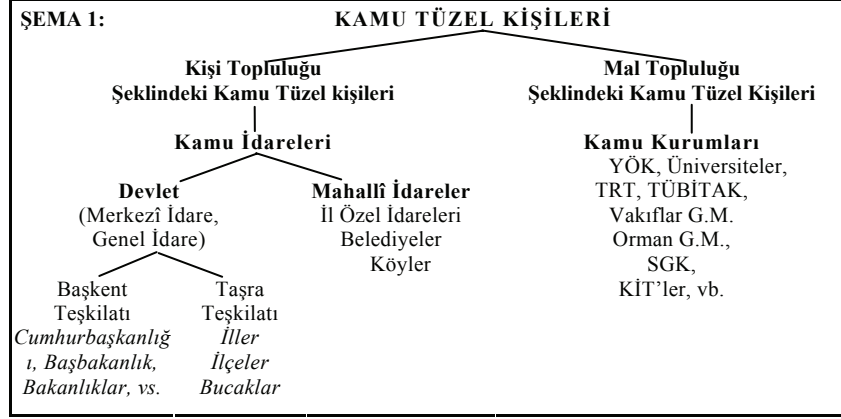
Şimdiye kadar verdiğimiz bilgileri bir şema halinde özetleyelim²⁰:

¹⁷ Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.566.

¹⁸ *Ibid.*, s.567.

¹⁹ *Ibid.*, s.591-598.

²⁰ Şema, Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.186’den alınmıştır.



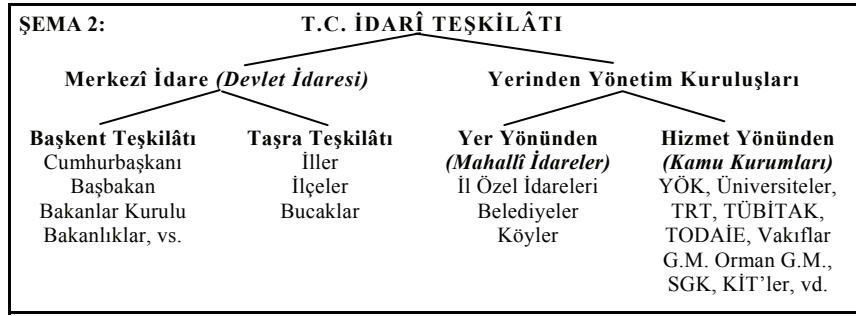
Yukarıda kamu hukuku tüzel kişilerinin yapılarına göre, yani kişi topluluğu veya mal topluluğu olup olmamaları bakımından nasıl tasnif edildiğini gördük. Şimdi de T.C. idarî teşkilatı şemasını kısaca görelim:

II. T.C. İDARÎ TEŞKİLATI ŞEMASI

Anayasamızın 123'üncü maddesinin ikinci fıkrası, “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” demektedir. “Merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ilkelerine²¹ göre ise T.C. idarî teşkilâtı, önce “merkezî idare (devlet)” ve “yerinden yönetim kuruluşları” olmak üzere ikiye ayrılır. Merkezî idare de kendi içinde “başkent teşkilâtı” ve “taşra teşkilâtı” olmak üzere ikiye ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları ise “yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları” ve “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca “mahallî idareler” veya “yerel yönetimler”; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca “hizmet kuruluşları” veya “kamu

²¹ Bu ilkeler için bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.143-158.

kurumları” da denir²². T.C. idarî teşkilâtını şema hâlinde şu şekilde gösterebiliriz²³:



Şimdi bu ön açıklamadan sonra, önce 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, sonra da 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “genel idare”, “merkezî idare” ve “kamu idaresi” terimlerinin nasıl yanlış kullanıldığını görelim.

III. 5018 SAYILI KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDAKİ YANLIŞLIKLAR

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, yanlış saymadıysak, 23 defa “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimi, 26 defa “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimi geçmektedir. Şimdi her iki terimin bu Kanunda nasıl tanımlandığını ve bu konuda yapılan yanlışlıkları görelim.

A. “GENEL YÖNETİM KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ” KAVRAMINDAKİ YANLIŞLIKLAR

“Genel Yönetim” Kavramı.- “Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” kavramını açıklamadan önce, burada “genel yönetim” kavramını açıklamak gerekir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve

²² Bu konuda bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.237-609.

²³ Şema Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.237’den alınmıştır.

Kontrol Kanununda pek çok defa “genel yönetim” terimi geçmektedir. Ancak adı geçen Kanunda bu terimin tanımı yapılmamaktadır.

Türk idare hukuku mevzuat, içtihat ve doktrininde, “genel yönetim” veya “genel idare” teriminden²⁴ tartışmasız olarak “merkezî idare”, yani “devlet idaresi”, açıkçası devlet tüzel kişiliği anlaşılır²⁵. Yukarıda açıkladığımız gibi, “genel idare” veya “merkezî idare” veyahut “devlet idaresi”nin içine TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, yüksek mahkemeler ve bakanlıklara bağlı olan ve ayrı bir tüzel kişiliği olmayan genel müdürlük, müsteşarlık, başkanlık gibi teşkilatlar girer.

Sadece idare hukuku doktrin ve içtihatlarında değil, Anayasamız açısından da “genel yönetim” veya “genel idare”den bu anlaşılır. Nitekim Anayasamızın 136’ncı maddesinde Diyanet İşleri Başkanlığının “*genel idare içinde yer aldığı*” belirtilmektedir. Bu ifadeden, Diyanet İşleri Başkanlığının kamu kurumu olarak örgütlenilemeyeceği, yani bu Başkanlığa tüzel kişilik ve idarî ve malî özerklik verilemeyeceği sonucu çıkmaktadır²⁶. Hiç tartışma yoktur ki, Anayasamız 136’ncı maddesinde “genel idare” terimini “merkezî idare” yani “devlet idaresi (devlet tüzel kişiliği)” anlamında kullanmıştır.

²⁴ Küçük bir ihtimal olarak bazıları “genel yönetim” ve “genel idare” terimlerinin farklı terimler olduğunu iddia edebilirler. Bu iddiada bir tutarlılık payı yoktur. Çünkü “idare” ve “yönetim” kelimeleri, birincisi Arapça, ikincisi öz Türkçe kökenli olup, tamamıyla aynı anlama gelen kelimelerdir. Türk idare hukuku doktrininde “idare” yerine “yönetim”, “idare hukuku” yerine “yönetim hukuku” terimlerini kullanan yazarlar da vardır. Nitekim ülkemizde şimdiye kadar en çok baskı yapmış idare hukuku kitabı “yönetim hukuku” ismini taşımaktadır: Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan, 28. Baskı, 2009. Ayrıca belirtelim ki, “idare” kelimesinin de, “yönetim” kelimesinin de İngilizce veya Fransızca karşılığı “*administration*” kelimesidir. “İdare” ve “yönetim” kelimelerinin farklı kelimeler olduğu ve dolayısıyla “genel yönetim” ile “genel idare” terimlerinin farklı terimler olacağı iddiası, bir İngiliz veya Fransızca anlatılması mümkün olmayan bir iddiadır.

²⁵ Bu konuda bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.239; Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s.77; Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, 2004, s.350-351; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, 2007, c.I, s.185.; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2009, s.209.

²⁶ Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.116.

“Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri” Kavramı.- “Genel yönetim” kavramını tanımlamayan 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 3’üncü maddesinin “a” bendinde, “*genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri*”, “*uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler*” olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre²⁷, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” şunlardan oluşmaktadır: (1) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, (2) sosyal güvenlik kurumları ve (3) mahallî idareler. Şimdi bunların birer “genel idare kapsamında kamu idaresi” olup olmadıklarını tek tek inceleyelim:

1. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3’üncü maddesinin “b” bendinde “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” ayrıca tanımlandığı için biz bunu aşağıda B başlığı altında ayrıca göreceğiz. Bu konuda oraya bakılmalıdır.

2. Sosyal Güvenlik Kurumları, Birer “Genel Yönetim Kapsamında Kamu İdaresi” midir?

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3’üncü maddesinin “d” bendinde “*sosyal güvenlik kurumları, bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu kurumları*” olarak tanımlanmıştır. Adı geçen Kanununa ekli IV sayılı Cetvelde Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü sayılmaktadır. Adı geçen Kanun 3’üncü maddesinin “a” bendi uyarınca, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünü “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi” saymak gerekecektir.

²⁷ Yukarıdaki tanımda bir de “*uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan*” ibaresi geçmektedir. Kanımızca bu ibarenin bu tanıma katacağı bir şey yoktur. Zira 5018 sayılı Kanun, burada açıklanacağı gibi, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, sosyal güvenlik kurumlarını ve mahallî idareleri tek tek tanımlamıştır. Bu tanımda geçen “*uluslararası sınıflandırmalar*”ın açıklanması ve eleştirisi için ayrıca aşağıda VII nolu başlığa bakınız.

Eleştiri.- Oysa 16 Mayıs 2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 1'nci maddesinin ikinci fıkrasına göre Sosyal Güvenlik Kurumu “kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk”tir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmak, idarî ve malî açıdan özerk olmak, “kamu kurumu” olmanın tipik özelliklerindedir. Dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu, “genel idare” içinde yer alan bir kurum olamaz.

25 Haziran 2003 tarih ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun 1'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Türkiye İş Kurumu, “*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kurumudur*”. Görüldüğü gibi Türkiye İş Kurumu, tüzel kişiliğe sahip, idarî ve malî açıdan özerk, kendi kanunıyla açıkça “kamu kurumu” olarak nitelendirilmiştir.

Dolayısıyla gerek Sosyal Güvenlik Kurumu, gerekse Türkiye İş Kurumu, birer “kamu kurumu”dur. Öyleyse 5018 sayılı Kanunun Sosyal Güvenlik Kurumunu ve Türkiye İş Kurumunu “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” arasında sayması tamamıyla yanlıştır. Ayrıca belirtelim ki, sosyal güvenlik kurumları, Türkiye idarî teşkilatı şemasında “genel yönetim” içinde yer almadıkları gibi, birer “kamu idaresi” de değildirler.

3. Mahallî İdareler, Birer “Genel Yönetim Kapsamında Kamu İdaresi” midir?

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3'üncü maddesinin “a” bendine göre “mahallî idareler”, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” arasında yer almaktadır. Adı geçen Kanunun 3'üncü maddesinin “e” bendinde “mahallî idare”, “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren *belediye, il özel idaresi* ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler” şeklinde tanımlanmıştır.

Eleştiri.- 5018 sayılı Kanununun 3'üncü maddesinin “d” bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyeler, “genel yönetim kapsamındaki

kamu idareleri” olarak nitelendirilmektedir. Bu nitelendirme bütünüyle yanlıştır. Çünkü:

Yukarıda I nolu başlık altında açıkladığımız gibi, il özel idareleri ve belediyelerin birer “kamu idaresi”dir; ama bunlar “merkezî idare (genel idare)” içinde değil, “mahallî idareler” arasında yer alırlar. Bir “mahallî idare” ise, adı üstünde bir “mahallî idare”dir; bunların “genel yönetim kapsamında kamu idaresi” olması mümkün değildir. Mahallî idarelerin genel idare içinde yer aldığı iddiası, en basit idare hukuku bilgisine sahip birisi için tuhaf bir iddiadır. Bu iddia, sadece idare hukuku doktrin ve içtihatlarıyla çelişki halinde değildir; bizzat Anayasamızla çelişki halindedir. Zira Anayasamızın 123’üncü maddesinin ikinci fıkrasında göre, “*idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” denmiş, Anayasamızın 126’ncı maddesinde “merkezî idare”, 127’nci maddesinde de “mahallî idareler” düzenlenmiştir. Mahallî idareler, genel idare yani merkezî idare içine giriyorsa, Anayasamızın 123’üncü maddesinde belirtilen “yerinden yönetim esası”nın ve keza 127’nci maddenin bütününe ne anlamı kalacaktır?

Anayasamızın sistematüğinden, “merkezî idare” ile “mahallî idareler” arasında apaçık bir ayırım olduğu, hatta bunların birbirinin tersi kavramlar olduğu görülmektedir. Zira Anayasamızın Üçüncü Kısmının İkinci Bölümünün “IV. C” numaralı “İdarenin Kuruluşu” başlığı altında “1. Merkezî İdare (m.126)” ve “2. Mahallî İdareler (m.127)” olmak üzere iki kenar başlığı vardır. Bu ayırılamaya göre, “mahallî idareler”in “merkezî idare (genel idare)” içine girmesi, Anayasamızın sistematüğüyle bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı gibi, mahallî idarelerin nasıl olup da “genel yönetim kapsamında kamu idaresi” olabileceğini anlamak mümkün değildir. Mahallî idarelerin “genel yönetim kapsamında kamu idaresi” olduğunu söylemek, bir kadına erkek demek kadar fahiş bir hatadır.

B. “MERKEZÎ YÖNETİM KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ” KAVRAMINDAKİ YANLIŞLIKLAR

“Merkezî Yönetim” Kavramı.- “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” kavramını açıklamadan önce, burada kısaca “merkezî yönetim” kavramını açıklamamız gerekir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, yanlış saymadıysak, 59 defa “merkezî yönetim” terimi geçmektedir. Ancak adı geçen Kanunda bu terimin tanımı yapılmamaktadır.

Türk idare hukuku mevzuat, içtihat ve doktrininde “merkezî yönetim” veya “merkezî idare” teriminden, tartışmasız olarak, “devlet idaresi”, açıkçası devlet tüzel kişiliği anlaşılır²⁸. Yukarıda açıkladığımız gibi, “merkezî idare” veya “devlet idaresi”nin içine TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, yüksek mahkemeler ve bakanlıklara bağlı olan ve ayrı bir tüzel kişiliği olmayan genel müdürlük, müsteşarlık, başkanlık gibi teşkilatlar girer.

“Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri” Kavramı.- “Merkezî yönetim” kavramını tanımlamayan 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 3’üncü maddesinin “b” bendinde, “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri*”ni, “*bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri*” olarak tanımlamaktadır. Şimdi bu cetvellerde yer alan idarî birimlerin “*merkezî yönetim kapsamında kamu idaresi*” olup olamayacağını tek tek inceleyelim.

1. I Sayılı Cetvelde Sayılanlar, “Merkezî Yönetim” Kapsamında Yer Alırlar, Ama Bunlar “Kamu İdaresi” Değil, Birer “Devlet Dairesi”dir.

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli “*Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri*” başlıklı I sayılı Cetvelde Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı,

²⁸ Bu konuda bkz.: Gözler, *op. cit.*, c.I, s.239; Günday, *op. cit.*, s.350-351; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.185; Atay, *op. cit.*, s.209.

Başbakanlık, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Sayıştay, Adalet Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü sayılmaktadır.

Eleştiri.- I sayılı Cetvelde sayılanlar, örneğin TBMM, Cumhurbaşkanlığı, bir bakanlık, bir yüksek mahkeme, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, DPT Müsteşarlığı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda (m.3/1-b) yapılan tanıma göre birer “merkezî yönetim kapsamında kamu idaresi”dir. Bunların “merkezî yönetim” kapsamında buldukları hususu doğrudur. Ancak bunlar, kendi başlarına bir “kamu idaresi” değil, “devlet idaresi (merkezî idare)” isimli kamu idaresinin parçaları veya birimleridir. Çünkü bunların kendilerine has bir tüzel kişiliği yoktur. Bunlar devlet tüzel kişiliği içinde

yer alırlar. Dolayısıyla bunları ifade etmek için “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri*” terimi kullanılamaz.

Ayrıca belirtelim ki, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda ve keza aşağıda göreceğimiz gibi 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda kullanılan “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri*” terimi başlı başına bir *contradictio in adjecto* teşkil eder. Bu terimin baş tarafı (“*merkezî yönetim*”) ile son tarafı (“*kamu idareleri*”) birbiriyle çelişmektedir. Zira “*merkezî yönetim (idare)*” denen şey, çoğul olan bir şey değil, mahiyeti gereği tek olan bir şeydir. Merkezî idarede tek bir kamu tüzel kişiliği vardır, dolayısıyla merkezî idare tek bir “*kamu idaresi*”ne vücut verebilir; o da “*devlet*”tir. Merkezî yönetimde “*kamu idareleri*” olamaz.

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli *I sayılı Cetvelde* sayılanların (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, yüksek mahkemeler, genel müdürlükler, müsteşarlıklar, başkanlıklar, vb.leri) kendileri birer kamu tüzel kişisi, yani birer kamu idaresi değil, devlet tüzel kişiliğini, yani merkezî idareyi oluşturan parçalardır. Mantıkta bütünü ifade etmek için kullanılan terim, nasıl parça için kullanılamaz ise, devlet (merkezî idare) tüzel kişiliği için kullanılan “*kamu idaresi*” terimi, devletin (merkezî idarenin) parçaları için kullanılamaz. Bu parçaları ifade etmek için “*kamu idaresi*” terimi değil, bir başka terimi kullanmak gerekir.

Fransız idare hukukunda devlet tüzel kişiliği içinde yer alan bu tür birimleri ifade etmek için “*devletin kişilik kazandırılmamış servisleri (services non personnalisés de l’Etat)*” terimi kullanılmaktadır²⁹. Aynı anlamda doğrudan “*merkez servisleri (services centraux)*” terimini de kullanılmaktadır³⁰. Haliyle burada “*servisler (services, hizmetler)*” terimi maddî anlamda değil, organik anlamda kullanılmaktadır. Yani “*servis*”

²⁹ V. Bertrand Delcros, *L’Unité de la personnalité juridique de l’Etat: Etude sur les services non personnalisés de l’Etat*, Paris, LGDJ, 1976.

³⁰ René Chapus, *Droit administratif générale*, Paris, Montchrestien, 15. Baskı, 2001, s.219.

kelimesiyle yürütülen hizmetin içeriği değil, bu hizmeti yürüten teşkilatlar, idarî birimler kastedilmektedir.

Fransa'da malî kanunlarda da devlet tüzel kişiliğini oluşturan parçaları ifade etmek için “*services de l'Etat*” terimi kullanıldığını görmekteyiz³¹. Portekiz'de de devlet tüzel kişiliğinin kısımlarına “*serviços*”, yani “servisler” denmektedir³².

Kanımızca Türkçede de, devlet tüzel kişiliğinin kısımları, yani devletin kendisine tüzel kişilik kazandırılmamış kısımlarını ifade etmek için, “kamu idaresi” terimi değil de, bir başka terimi kullanmak gerekir. Bu kısımları ifade etmek için “merkezî idare birimleri” veya “merkezî idare teşkilatları” terimleri kullanılabilir.

Türkiye’de eski kanunlarda devlet tüzel kişiliğini oluşturan, ayrı bir tüzel kişiliği olmayan birimleri ifade etmek için “*devlet daireleri*” terimi kullanıldığını gözlemleyebiliriz. Örneğin 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlükten kaldırdığı, aynı konuları düzenleyen 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, devlet tüzel kişiliğinin, yani merkezî idarenin birimlerine “*kamu idareleri*” değil, doğru olarak “*daireler*” veya kendi zamanının Türkçesiyle “*devair*” demektedir. Adı geçen Kanunun 6’ncı maddesinde “devlet devairi”, 74’üncü maddesinde “merkez daireleri”, 77’nci maddesinde “diğer Bakanlık ve daireler”, 134’üncü maddesinde “devairi merkeziye”, ek 4’üncü maddesinde “devlet daireleri” terimleri geçmekteydi.

Kanımızca Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatında yer alan ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip veya sahip olmayan bütün teşkilatları, bütün birimleri ifade etmek için, “daire” terimi kullanılabilir bir terimdir.

³¹ Örneğin *Code des juridictions financières*, Madde L111-3 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000019704624&idSectionTA=LEGISCTA000006148653&cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20110101>) (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2011).

³² *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*, (Lei 98/97, de 26 de Agosto), (<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf>) (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

Nitekim pek çok eski kanunda “daire” terimi bu şekilde kullanılmıştır. Örneğin 1 Temmuz 1964 tarih ve 488 sayılı Damga Vergisi Kanununda (m.8) “resmî daire”, 17 Mart 1981 tarih ve 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanunda (m.2/D) “resmî daire”, 1 Kasım 1928 tarih ve 1353 sayılı Türk Harflerinin Kabul ve Tatbiki Hakkında Kanunda (m.2) “devletin bütün dairelerinde”, 4 Kasım 1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda (m.15) “resmî daire”, 9 Haziran 1958 tarih ve 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununda (m.22) “resmî daire”, 2 Temmuz 1993 tarih ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede (m.12) “resmi daire”, 17 Aralık 1937 tarih ve 3284 sayılı Bazı Maden Hurdalarının Dışarı Çıkarılmasının Yasak Edilmesi ve Satın Alınması Hakkında Kanunda (m.2) “resmî daire” terimleri geçmektedir.

Esasen 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanundan önce “daireler” terimi, “genel ve katma bütçeli *daireler*” şeklinde kanunlarımızda çokça geçen bir terimdi. Keza “genel ve katma bütçeli daireler” terimi, 1982 Anayasasının 160’ncü maddesinin birinci fıkrasının ilk şeklinde açıkça yer almaktaydı.

Sonuç olarak, kanımızca, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, bu Kanuna ekli I sayılı Cetvelde sayılan devlet tüzel kişiliğinin, yani merkezî idarenin birimlerine, “kamu idaresi” değil, “daireler” denmesi gerekirdi.

2. II Sayılı Cetvelde Sayılanlar, “Merkezî İdare” Kapsamında Bulunmadıkları Gibi, “Kamu İdaresi” Değil, Birer “Kamu Kurumu”durlar.

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli “*Özel Bütçeli İdareler*” başlıklı *II sayılı Cetvelde*, önce A başlığı altında 104 madde halinde YÖK, üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri sayılmakta, daha sonra “B) Özel Bütçeli Diğer İdareler” başlığı altında Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezî, Atatürk Kültür Merkezî, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma

Kurumu, Türkiye Bilimler Akademisi, Türkiye Adalet Akademisi, Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Türk Akreditasyon Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Millî Prodüktivite Merkezî, Türk Patent Enstitüsü, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, İhracatı Geliştirme Etüd Merkezî, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu, Meslekî Yeterlilik Kurumu, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Türkiye Yazma Eserler Başkanlığı sayılmaktadır.

Eleştiri.- II sayılı Cetvelde sayılanlar, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3'üncü maddesinin “b” bendiyle “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” olarak nitelendirilmektedir. Oysa Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatında söz konusu II sayılı Cetvelde sayılanlar (YÖK, üniversiteler, TODAİE, TÜBİTAK, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, MTA Genel Müdürlüğü, TSE, TPE, TAEK gibi kurumlar) “merkezî yönetim” içinde yer almazlar; ayrıca bunlar birer “kamu idaresi” değil, tartışmasız olarak birer “kamu kurumu”dur.

5018 sayılı Kanun, bunlara “kamu kurumu” demesi gerekirken “kamu idaresi” demektedir. “Kamu kurumları”na “kamu idaresi” demek, fevkalade yanlış bir şeydir. Zira hukukumuzda tamamıyla yerleşik bir “kamu kurumu” tanımı vardır. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli II sayılı Cetvelde sayılanlara “kamu kurumları” denebilecek iken, niçin böyle denmeyip de “kamu idareleri” dendiğini anlamak mümkün değildir.

3. III Sayılı Cetvelde Sayılanlar, “Merkezî İdare” Kapsamında Bulunmadıkları Gibi, “Kamu İdaresi” Değil, Birer “Kamu Kurumu”dur.

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli “*Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar*” başlıklı III nolu cetvelde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, aynı Kanunun 3’üncü maddesinin “b” bendi uyarınca “merkezî yönetim kapsamında kamu idaresi” olarak nitelendirilmektedir.

Eleştiri.- Hukukumuzda düzenleyici ve denetleyici kurumların kendilerine has bir kamu tüzel kişiliği vardır ve bunlar kamu kurumu olarak nitelendirilmek için gerekli bütün vasıfları taşımaktadır³³. Dolayısıyla bunlar tartışmasız olarak birer “kamu kurumu”dur. O halde bunların 5018 sayılı Kanunda “kamu idaresi” olarak nitelendirilmesi yanlıştır. Keza bunlar “merkezî yönetim” içinde de yer almazlar.

Özetle, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3’üncü maddesinin “b” bendinde yapılan “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri*” tanımı yanlıştır. Bu Kanuna ekli *I sayılı cetvelde* sayılan idarî birimler, birer “kamu idaresi” değil, devlet tüzel kişiliğinin, yani merkezî idarenin parçalarıdır. Bunlara “kamu idareleri” değil, “devlet daireleri” veya “merkezî idare daireleri” demek gerekir. Aynı Kanuna ekli *II ve III sayılı Cetvellerde* sayılanlar ise birer “kamu idaresi” değil, “kamu kurumu”durlar. Bunlar kamu idaresi olmadıkları gibi merkezî idare içinde de yer almazlar.

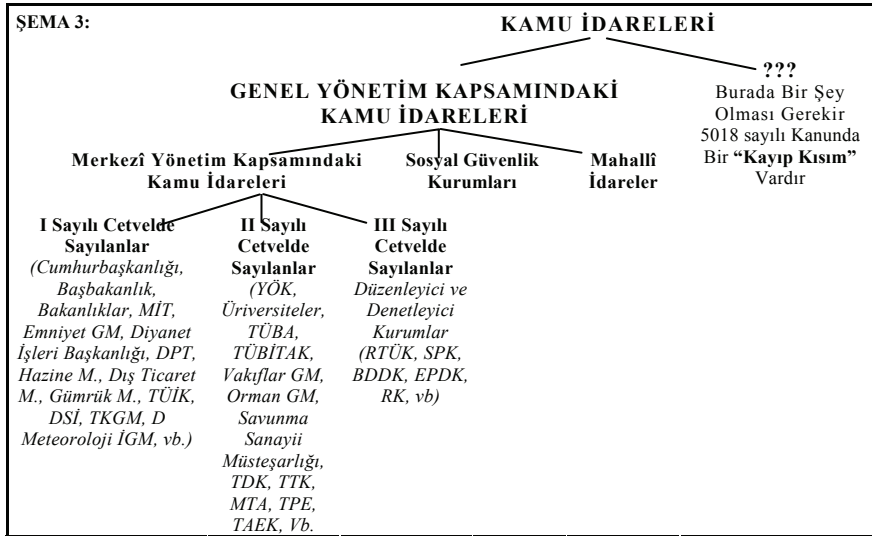
C. 5018 SAYILI KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA KAMU İDARELERİ ŞEMASI

Yukarıda I ve II nolu başlıklar altında Türk hukukunda kamu tüzel kişilerinin nasıl tasnif edildiğini ve keza Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatının şemasını gördük. Yine yukarıda 5018 sayılı Kamu Malî

³³ Bkz. Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.581-591.

Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” ve “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri”nin nasıl tanımlandığını ve bunların hangi idarî birimlerden oluştuğunu gördük. Şimdi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre “kamu idareleri”nin³⁴ nasıl tasnif edildiğini bir şema halinde gösterelim.

Öncelikle belirtelim ki, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” ve “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimleri birbirinin karşıt kavramları olarak değil, ikincisi birincisinin bir parçası olarak tanımlanmaktadır. Çünkü adı geçen Kanununun 3’üncü maddesinin “a” bendine göre, “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”ni oluşturan üç tür idareden birisidir. Şimdi şemayı yapalım:



³⁴ Yukarıda belirtildiği ve aşağıda ayrıca açıklanacağı gibi “kamu idareleri” teriminin kendisi de adı geçen Kanunda yanlış bir şekilde kullanılmaktadır. Ancak bu terimde sanki bir yanlışlık yokmuş gibi biz, “kamu idareleri” adı geçen Kanunda nasıl tasnif edildiğini görelim.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, doğrudan doğruya ve sadece “kamu idareleri” terimini değil de, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimi kullanıldığına göre, demek ki, “kamu idareleri”, “genel yönetim *kapsamındaki* kamu idareleri” ve “genel yönetim kapsamında *olmayan* kamu idareleri” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yani, kamu idarelerinin “genel yönetim kapsamındaki” türünden bahsediliyorsa, mantık gereği, bu kapsamda olmayan bir kamu idaresi türü de olmalıdır. “Genel yönetim kapsamındaki *olmayan* kamu idareleri”ne belki, “genel” kelimesinin zıddı olan “özel” kelimesinden hareketle belki “*özel* yönetim kapsamında kamu idareleri” denebilir. Ama gelgelelim, 5018 sayılı Kanunda “*özel* yönetim kapsamında kamu idareleri” gibi bir kategori yoktur.

5018 sayılı Kanunun içine düştüğü birinci mantık hatası, kökeni Aristo’ya kadar giden 2000 küsur yıllık “dikotomi (*dichotomy*)” prensibini ihlal etmesidir. Kanun, bir bütünü iki kategoriye ayırmakta, ama kategorilerden birisini düzenlemekte, diğerinin sözünü dahi etmemektedir. Oysa mantıkta, bir bütünün iki parçasından biri, diğer parçaya nazaran tanımlanır. Çünkü bir kavram iki kategoriye ayrılmış ise, bir kategori, ancak diğer kategoriye kıyasla bir anlama sahip olabilir. Birbirinin zıddı olan iki kategoriden her biri, zıddı olan kategori ortada olmadan bir anlamı olamaz.

5018 sayılı Kanunun “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”ni düzenlediği gibi, “genel yönetim kapsamında *olmayan* kamu idareleri”ni düzenlemesi veya en azından tanımlaması gerekirdi. Adı geçen Kanunda “genel yönetim kapsamında *olmayan*” veya “*özel* yönetim kapsamında olan” kamu idareleri mevcut olmadığı için, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” kavramı da mantık gereği tanımlanamaz bir kavram olarak kalmaktadır. “Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” kavramı, ancak bu kavramın zıt kavramı ortaya konularak tanımlanabilir. Ne var ki bu kavramın zıt kavramı 5018

sayılı Kanunda bulunmamaktadır. Yani 5018 sayılı Kanunda bir “kayıp kısım”³⁵ vardır.

5018 sayılı Kanunda kayıp bir kısım, kayıp bir kamu idaresi türü yok ise, şu soruyu sormak gerekir: 5018 sayılı Kanun, bir bütünü iki kısma ayırmakta, ama ayırdığı kısımlardan sadece birini düzenlemekte, diğerinden ise bahsetmemektedir. Madem Kanunda, sadece bütünün bir kısmı düzenlenecek idiyse, niçin bütün ikiye ayrılmıştır? Bu ayırım bir abesle iştigal değil midir?

D. 5018 SAYILI KANUNDAKİ “GENEL YÖNETİM” VE “MERKEZÎ YÖNETİM” KAVRAMLARINA İLİŞKİN ELEŞTİRİLER

Burada ayrıca belirtelim ki, 5018 sayılı Kanunda “genel yönetim” ve “merkezî yönetim” terimleri de yanlış şekilde kullanılmaktadır. Üstelik “genel idare” ve “merkezî idare” terimlerinin kullanılmasında yanlışlık çiftedir.

Bir kere adı geçen Kanunda, sanki bu iki kavram birbirinden farklı iki kavrammış gibi kullanılmaktadır. Oysa yukarıda I nolu başlık altında açıkladığımız gibi Türk idare hukukunda “genel idare (genel yönetim)” ile “merkezî idare (merkezî yönetim)” kavramları arasında bir fark yoktur. Her ikisiyle de devlet idaresi, yani devlet tüzel kişiliği anlatılmak istenir³⁶.

İkinci olarak gerek 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun anladığı anlamda “genel idare”, gerekse “merkezî idare” kavramları, idare hukukundaki “merkezî idare” tanımıyla uyuşmamaktadır. Yukarıda I nolu başlık altında açıkladığımız gibi Türk idare hukukunda “genel idare” ile “merkezî idare” kavramları kastedilen şey, devlet idaresi, yani devlet tüzel kişiliğidir ki, bunun içine TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, Başbakanlık ve bakanlıklara bağlı olan ve ayrı bir tüzel kişiliği olmayan genel müdürlük,

³⁵ Bu kayıp kısmın ne olduğu konusunda aşağıda VII.3 nolu başlığa bakınız.

³⁶ Bu konuda bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, c.I, s.239; Günday, *op. cit.*, s.350-351; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, s.185; Atay, *op. cit.*, s.209.

müşteşarlık gibi teşkilatlar girer. Oysa 5018 sayılı Kanuna göre, “merkezî idare” içine YÖK ve üniversiteler, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, TODAİE, TÜBİTAK, Orman Genel Müdürlüğü ve Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi kamu kurumları da girmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki “genel yönetim” ve “merkezî yönetim” terimleri sadece idare hukuku doktrin ve içtihatlarıyla çelişki içinde değildir; aynı zamanda bu terimlerin adı geçen Kanunda kullanıldıkları anlamları Anayasamızın 126’ncı maddesinde düzenlenen “merkezî idare” kavramıyla da uyuşum içinde değildir. Anayasamızın 126’ncı maddesi anlamında “merkezî idare”, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar gibi başkent teşkilatı ile iller ve ilçeleri içeren taşra teşkilatından oluşur. Sadece idare hukuku doktrin ve içtihatlarına göre değil, aynı zamanda Anayasamıza göre de “merkezî idare”den bu anlaşılır. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanundaki “merkezî yönetim” tanımı, idare hukukunun temel ilkelerine de, Anayasamıza da aykırıdır.

Bu arada belirtelim ki, uzmanlık alanımıza girmemekle birlikte, 5018 sayılı Kanunda yapılan “merkezî yönetim bütçesi” tanımı da kanımızca yanlıştır. Adı geçen Kanunun 12’nci maddesinde “merkezî yönetim bütçesi”, “bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur” denilmektedir. Oysa Kanuna ekli II ve III Sayılı cetvellerde yer alan teşkilatlar, yukarıda açıklandığı gibi, “merkezî idare (merkezî yönetim)” içinde yer almazlar; bunlar birer “kamu kurumu”, yani hizmet yönünden yerinden yönetim kurumudurlar. Bunlara “merkezî yönetim (merkezî idare)” denmesi nasıl yanlış ise, bunların “bütçelerine” de “merkezî yönetim bütçesi” denmesi öyle yanlıştır.

Yukarıdaki eleştirilerimize cevap olarak, belki 5018 sayılı Kanunda “genel idare” veya “merkezî idare” terimlerinin değil, “genel *yönetim*” veya “merkezî *yönetim*” terimlerinin kullanıldığı ve bu kavramların farklı kavramlar oldukları ileri sürülebilir. Bu savunmanın geçerli olabilmesi için “yönetim” ve “idare” kelimelerinin farklı kelimeler olduklarını ispat

etmek gerekir ki, bu mümkün değildir. Yukarıda da not ettiğimiz gibi³⁷, Türk idare hukuku doktrin ve içtihatlarında, “idare” ve “yönetim” kelimeleri tamamıyla aynı anlama gelen kelimelerdir. Doktrin ve içtihatlarda “idare” kelimesi kullanıldığı gibi, aynı anlamda “yönetim” kelimesi de kullanılmaktadır. Yine aynı şekilde doktrin ve içtihatlarda “genel idare” yerine “genel yönetim”, “merkezî idare” yerine de “merkezî yönetim” terimleri de kullanılmaktadır.

E. 5018 SAYILI KANUNLA KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KALDIRILMASI VE BU KONUDA ELEŞTİRİLERİMİZ

Türkiye’de 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla şimdye kadar görülmemiş bir uygulama daha ortaya çıktı: Kamu tüzel kişilerinin kamu tüzel kişiliklerini, ayrı bir kanunla kaldırmak yerine, bunların bütçe şeklini (özel bütçeden genel bütçeye) değiştirerek kaldırmak. Artık bir kamu tüzel kişisinin, kamu tüzel kişiliği, onu düzenleyen kendi kanununda değişiklik yapılması veya yeni kanun çıkarılması yoluyla değil, bu kamu tüzel kişisinin isminin 5018 sayılı Kanuna ekli II sayılı Cetvelden silinmesi ve I sayılı Cetvele yazılması suretiyle kaldırılmaktadır.

Uygulamada bir kamu tüzel kişisi, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ekindeki “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” başlıklı I sayılı Cetvelde sayılırsa, o kamu tüzel kişisinin artık kamu tüzel kişiliğini kaybettiği kabul edilmektedir. Örneğin kendi kanunlarında kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları açıkça belirtilen Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün, Karayolları Genel Müdürlüğünün, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün kamu tüzel kişiliklerinin, kendilerine kamu tüzel kişiliği veren kanun hükümlerinde³⁸ herhangi bir değişiklik yapılmaksızın, bunların adları

³⁷ Yukarıda 24 nolu dipnota bakınız.

³⁸ 18 Aralık 1953 tarih ve 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, m.1; 11 Şubat 1950 tarih ve 5539 sayılı mülga Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, m.1; 24 Mayıs 1983 tarih ve 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, m.5; 26 Şubat 1985

5018 sayılı Kanuna ekli “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” başlıklı I sayılı Cetvelde sayılarak kaldırılmış olduğunu kabul etmek zorunda kaldık. Çünkü, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 12’nci maddesinin üçüncü fıkrasında “Genel bütçe, *Devlet tüzel kişiliğine dahil olan* ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir” denmektedir. Dolayısıyla adı geçen Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan teşkilatların “*Devlet tüzel kişiliğine dâhil*” olduğu, dolayısıyla ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olamayacakları sonucu çıkmaktadır.

Yine uygulamada 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ekindeki “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” başlıklı I sayılı Cetvelde yer alan bir idarî teşkilat, aynı Kanunun “Özel Bütçeli İdareler” başlıklı II nolu Cetvelde sayılınca, o teşkilatın kaybettiği kamu tüzel kişiliğini tekrar kazandığı kabul edilmektedir. Örneğin 31 Ekim 1985 tarih ve 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında... Kanunun 1’inci maddesinde tüzel kişiliğe sahip olduğu açıkça belirtilen Orman Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliğinin, adı geçen Kanunun söz konusu maddesinde hiçbir değişiklik yapılmaksızın, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ekindeki “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” başlıklı I sayılı Cetvelde sayılarak kaldırılması öngörülmüş, ama daha sonra 1 Temmuz 2006 tarihli ve 5538 sayılı Kanunla “Orman Genel Müdürlüğü” ibaresi, 5018 sayılı Kanunun II sayılı Cetveline eklenerek bu Müdürlüğün kamu tüzel kişiliği kendisine iade edilmiştir.

Diğer bir örnek: 11 Şubat 1950 tarih ve 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 1’inci maddesinde tüzel kişiliğe sahip olduğu açıkça hüküm altına alınan Karayolları Genel Müdürlüğünün kamu tüzel kişiliği, bu kanunda herhangi bir değişiklik yapılmaksızın, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ekindeki “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” başlıklı I sayılı Cetvelde sayılarak

tarih ve 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, m.1.

kaldırılmış, daha sonra 25 Haziran 2010 tarihli ve 6001 sayılı Kanunun 43'üncü maddesiyle³⁹, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ekindeki "Özel Bütçeli İdareler" başlıklı II sayılı Cetvelde sayılarak kamu tüzel kişiliği kendisine iade edilmiştir. Belli olmaz, Karayolları Genel Müdürlüğünün kamu tüzel kişiliği, belki birkaç yıl sonra, bu Genel Müdürlüğün ismi 5018 sayılı Kanunun II sayılı Cetvelinden silinip I sayılı Cetveline yazılarak tekrar ortadan kaldırılabilir!

Oysa idare hukuku teorisinde, kamu tüzel kişiliğinin tanımında "bütçe" bir tanımlayıcı unsur değildir. Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olup olmadığı, o tüzel kişinin bütçesinin türüne bakılmaksızın tespit edilir. Hatta bir kamu bütçesine sahip olmayan bir tüzel kişi dahi kamu tüzel kişisi olabilir. Örneğin Türkiye'de vakıf üniversiteleri böyledir.

Kamu hukuku teorisinde, bütçenin türü, kamu tüzel kişinin türünü değil; kamu tüzel kişinin türü, bütçenin türünü belirler. Bir kamu tüzel kişisi, merkezî idare ise belirli bir tür bütçeye, mahallî idare ise başka tür bütçeye, kamu kurumu ise daha başka bir tür bütçeye sahip olur. Yoksa bir kamu tüzel kişisi, belirli bir tür bütçeye sahip oldu diye, kamu kurumu olmaktan çıkıp, merkezî idare haline gelmez. Belirli bir tür bütçeye sahip olmak, kamu idaresi veya kamu kurumu olmanın doğurduğu pek çok sonuçtan sadece biridir. Bu sonuçlardan sadece birisi değişti diye, bu

³⁹ Karayolları Genel Müdürlüğüne tüzel kişiliğinin 6001 sayılı Kanunun sadece 43'üncü maddesiyle değil, aynı zamanda 1'nci maddesiyle de verildiği düşünülebilir. Zira adı geçen Kanunun 1'nci maddesinde Karayolları Genel Müdürlüğünün "kamu tüzel kişiliğine sahip" olduğu ayrıca belirtilmektedir. Ancak kanımızca Karayolları Genel Müdürlüğüne tüzel kişiliğini iade eden asıl hüküm, 6001 sayılı Kanunun 1'nci maddesi değil, 43'üncü maddesidir. Zira 6001 sayılı Kanunun 1'nci maddesindeki tüzel kişilik tanıyan hükmün aynısı, 11 Şubat 1950 tarih ve 5539 sayılı mülga Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 1'nci maddesinde de vardı; ama bu hükmeye rağmen, söz konusu Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliğinin, bu Müdürlüğün ismi, 5018 sayılı Kanunun I sayılı Cetvelinde geçtiği için kalktığı kabul edilmişti. Yarı 6001 sayılı Kanunun 1'nci maddesindeki tüzel kişilik tanıyan hükümde hiçbir değişiklik yapılmaksızın, bir başka kanun hükmüyle, Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği, bu Müdürlüğün ismi, 5018 sayılı Kanunun I sayılı Cetvelinden silinip, II sayılı Cetveline yazılarak tekrar kaldırılabilir.

sonuçlara yol açan varlığın kendisinin ortadan kalktığını söylemek mantıkla bağdaşmaz.

Ayrıca belirtelim ki, Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi teşkilatlar, birer teknik bilgi ve uzmanlık kuruluşudurlar. Bunların yürüttükleri faaliyeti hakkıyla yerine getirebilmeleri için, kendi başlarına işlem tesis edebilmeleri, kendi işlemleriyle hak ve borç altına girebilmeleri, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olabilmeleri, kendilerine has bir malvarlığına sahip olmaları, kendilerine has bir personelinin olması, kendilerine has gelir ve giderlerinin olması, yani malî özerkliğe sahip olması ve nihayet daha hızlı karar alabilmeleri ve kararlarını etkili bir şekilde yürütebilmeleri için bunların belli bir idarî özerkliğe sahip olmaları gerekir. Tüm bunlar ise, söz konusu Genel Müdürlüklerin kendilerine has bir tüzel kişiliğe sahip olmasıyla mümkündür. Bu Genel Müdürlüklerin tüzel kişiliği kaldırılıp, bunlar merkezî idarenin içine sokulursa, bunların özgülendikleri kamu hizmetinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi mümkün olmaz. Kamu kurumlarına devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilik tanınmasının sebebi, zaten bunları idarî ve malî açıdan özerkleştirerek, bunların daha hızlı, etkili ve verimli çalışmalarını sağlamaktır.

Bir Örnek.- 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece bu Genel Müdürlük merkezî idarenin (Ulaştırma Bakanlığının) bir birimi haline gelmiştir. Bu hukukçu olmayanlar için belki biçimsel bir değişiklikten ibarettir. Hukukçular için ise bu, bir insanın hayatta olmasıyla ölmesi arasındaki fark kadar önemli bir değişikliktir. Çünkü söz konusu Genel Müdürlüğün artık tüzel kişiliği kalmamıştır; dolayısıyla artık kendi başına bir işlem tesis edemez; hak ve borç altına giremez; malvarlığına sahip olamaz; mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olamaz, vs. Mesela Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kalktıktan sonra, bu Müdürlüğün mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin Hazineye devri (tapuda Hazine adına tescili) gerekir. Bu Müdürlüğe tüzel kişilik tanınca da söz konusu gayrimenkullerin adı

geçen Genel Müdürlüğe devri (tapuda Karayolları Genel müdürlüğü adına tescili) gerekir. Uygulamada bunlar fevkalade zaman alır ve oldukça masraflıdır. Bazen de telafisi imkânsız durumlar ortaya çıkmış olabilir. Örneğin karayolları Genel müdürlüğüne ait olan ve Hazineye devredilmiş bulunan gayrimenkuller Hazine tarafından başka idarî birimlere tahsis edilmiş, başka kamu tüzel kişilerine devredilmiş ve hatta özel kişilere satılmış dahi olabilir. Yine mesela Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kalktıktan sonra bu Genel Müdürlüğün davalarının, kendi avukatları tarafından değil, Hazine avukatları tarafından takip edilmeleri gerekir. Bu konuda hiçbir uzmanlığı olmayan Hazine avukatlarının milyar dolarlık otoyol projeleriyle ilgili davaları nasıl takip edebilecekleri merak konusudur.

Muhtemelen uygulamada bu ve buna benzer meseleler görüldüğü için, Karayolları Genel Müdürlüğünün 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kaldırılan tüzel kişiliği kendisine 25 Haziran 2010 tarihli ve 6001 sayılı Kanunla tekrar verilmiştir (6001 sayılı Kanunla Karayolları Genel Müdürlüğünün ismi 5018 sayılı Kanuna ekli I sayılı Cetvelden II sayılı Cetvele alınmıştır). Böylece Karayolları Genel Müdürlüğü, eskiden olduğu gibi yine bir “kamu kurumu” haline gelmiştir.

Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi genel müdürlüklerin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması, kamu kurumu kavramının varlık sebebiyle, yani bunların özgülendikleri kamu hizmetinin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla çelişki halindedir. Bunu bilmek için, Amerika’da master ve doktora yapmaya gerek yoktur; bir Türk idare hukuku kitabını alıp okumak yeterlidir. Maalesef bunu okumayan kişilerin, bunu anlaması için Türkiye’de yanlış uygulamanın yıllarca sürmesi gerekmektedir. Orman Genel Müdürlüğünün kaldırılan tüzel kişiliği kendisine kısa bir süre sonra geri verilmiş, Karayolları Genel Müdürlüğünün ise tüzel kişiliğini tekrar kazanabilmesi için yıllar gerekmiştir. Tüzel kişilikleri 5018 sayılı Kanunla kaldırılan Devlet Su

İşleri Genel Müdürlüğünün ve diğer eski kamu kurumlarının tüzel kişiliklerinin kendilerine ne zaman geri verileceği merak konusudur.

Son olarak şunu belirtelim: Aşağıda açıklayacağımız gibi, 5018 sayılı Kanunda yapılan tanım hataları, bu tanımların münhasıran bu Kanunun uygulamasında geçerli olmak üzere yapıldığı söylenerek savunulmaya çalışılmaktadır. Bu savunmayı yapanlara şunu soralım: Münhasıran kendi alanına ilişkin düzenleme yaptığı iddia edilen 5018 sayılı Kanun, nasıl olup da, kendisiyle alakalı olmayan bazı kamu kurumlarının tüzel kişiliğini kaldırabilmiştir? İdare hukuku ve malî hukuku birbirinden ayrı görenlerin, kendileriyle tutarlı olmaları için, idare hukukuna karışmamaları gerekmez miydi? “Biz idare hukukuna karışmadık, sadece malî yönetim ve denetim alanında düzenleme yaptık” diyenlere, üzerlerine vazife olmayan kamu kurumlarının tüzel kişiliğini neden kaldırdıklarını sormak gerekir? 5018 sayılı Kanununun bazı kamu kurumlarının tüzel kişiliğini kaldırması, bu Kanunun idare hukukuna ilişkin olmadığı, sadece mali hukuka ilişkin olduğu iddiasını çürütmektedir.

IV. 29 EKİM 2005 TARİH VE 5428 SAYILI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNU (ANAYASA, m.130, 160, 162, 163).

29 Ekim 2005 Tarih ve 5428 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunla, 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 130’uncu maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan “*genel ve katma bütçelerin*” ibaresi “*merkezi yönetim bütçesinin*” şeklinde değiştirilmiştir. Yine aynı Kanunla, Anayasasının 160’ıncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*genel ve katma bütçeli dairelerin*” ibaresi “*merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının*” şeklinde değiştirilmiştir. Yine aynı Kanunla Anayasasının 162’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*genel ve katma bütçe tasarıları*” ibaresi “*merkezî yönetim bütçe tasarısı*” şeklinde, aynı maddenin dördüncü fıkrası da “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, *kamu idare* bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve

değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır” şeklinde değiştirilmiştir. Nihayet aynı Kanunla Anayasanın 163’üncü maddesinde yer alan “*genel ve katma bütçelerle*” ibaresi “*merkezî yönetim bütçesiyle*” şeklinde değiştirilmiştir.

Anayasada “merkezî yönetim bütçesi”nin tanımı yapılmamaktadır. Eğer Anayasadaki “merkezî yönetim bütçesi” kavramı doğru olarak merkezî idarenin, yani devlet tüzel kişiliğinin bütçesi olarak tanımlanırsa, 5018 sayılı Kanunun pek çok maddesi Anayasaya aykırı hale gelir. Yok böyle değil de, eğer Anayasadaki “merkezî yönetim bütçesi” ibaresi, 5018 sayılı Kanunda tanımlandığı şekliyle tanımlanırsa, 5018 sayılı Kanun Anayasaya aykırı olmaktan kurtulur; ama bu durumda da Kanun Anayasaya göre değil; Anayasa Kanuna göre yorumlanmış olur ki, bu anayasacılık düşüncesinin tepe taklak edilmesinden başka bir anlama gelmez. Ayrıca böyle bir durumda Anayasada birbiriyle çelişik iki “merkezî yönetim” tanımı ortaya çıkar: Birisi Anayasanın 126’ncı maddesinde geçen “merkezî idare”, diğeri 163’üncü maddesinde geçen “merkezî yönetim”.

29 Ekim 2005 tarih ve 5428 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişiklikleri içinde biz özellikle Anayasanın 160’ıncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*genel ve katma bütçeli dairelerin*” ibaresinin “*merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının*” şeklinde değiştirilmesi üzerinde durmak istiyoruz. Dikkat edileceği üzere 160’ıncı maddenin orijinal halinde “*kamu idareleri*” terimi değil, “*daireler*” terimi kullanılıyordu. Yukarıda bizim savunduğumuz gibi, bu kullanım, yani “idare” yerine “daire” teriminin kullanılması doğrudur. Ne var ki, 5428 sayılı Kanunla “daireler” terimi yerine, “*merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri*” ibaresi kullanılmıştır. Bu maddelerin yeni şeklinde “merkezî yönetim bütçesi” ve “merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri” terimleri geçmektedir; ancak ne bu maddelerde ne anayasanın bir başka maddesinde ne “merkezî yönetim bütçesi”, ne de “merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri” tanımlanmıştır. “Merkezî yönetim”in Anayasamızda yapılmış tek tanımı vardır; o da 126’ncı

maddede yapılmış tanımdır. O halde Anayasamıza göre “merkezî yönetim”in içine tek bir kamu idaresi girebilir; o da “devlet idaresi”dir. Eğer Anayasanın 160’ıncı maddesinin birinci fıkrası bu şekilde yorumlanırsa, 5018 sayılı Kanun Anayasaya aykırı hale gelir. Yok eğer, Anayasanın 160’ıncı maddesinin birinci fıkrasında geçen “*merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri*” 5018 sayılı Kanunda tanımlandığı gibi tanımlanırsa, Kanun Anayasaya uygun olarak değil, Anayasa Kanuna uygun olarak yorumlanmış olur.

Yine tekrarlayalım. Anayasanın orijinal halinde bir hata yokken, yapılan değişikliklerle hata içine düşülmesinin sebebini anlamak güçtür.

V. 6085 SAYILI YENİ SAYIŞTAY KANUNUNDA “KAMU İDARESİ” KAVRAMI KONUSUNDAKİ YANLIŞLIKLAR⁴⁰

3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu, 19 Aralık 2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdi. Kanunun neredeyse her maddesinde “kamu idaresi” veya “kamu idareleri” terimi geçmektedir. Yanlış saymadıysak yeni Sayıştay Kanununda 76 defa “kamu idaresi” (veya “kamu idareleri”) terimi kullanılmaktadır. Ancak bu kullanımların çok önemli bir kısmı yanlıştır.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinin “ı” bendinde “*kamu idaresi*” kavramı, “*kamu veya özel hukuk hükümlerine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tâbi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre bütün “idare”, “kuruluş”, “müessese”, “birlik”, “işletme”, “bağlı ortaklık” ve “şirketler”, Sayıştay denetimine tabi ise “kamu idaresi” kavramına dâhildir.

Sayıştayın denetim alanı ise anılan Kanunun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının “a” bendinde şu şekilde belirlenmiştir:

⁴⁰ “Kamu idaresi” kavramının yeni Sayıştay Kanununda yanlış bir şekilde kullanıldığını, Sayıştay başdenetçisi sayın Müslüm Parlak’ın 10 Aralık 2010 tarihinde bana gönderdiği ve yeni Sayıştay Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının “a” bendinde geçen “diğer kamu idareleri” ibaresinin ne anlama gelebileceğini soran epostası sayesinde fark ettim. Konuya dikkatimi çektiği için sayın Müslüm Parlak’a teşekkür ederim. K.G.

“Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları (% 50’den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle), diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç), (...) denetler”.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda (m.2/1, 4/1) yapılan bu “kamu idaresi” tanımı, pek çok bakımından yanlıştır. Bu yanlışlıkları adı geçen Kanunun 2’nci maddesinin “ı” bendindeki ve 4’üncü maddesinin birinci fıkrasındaki sırayla şu şekilde verebiliriz:

1. “Kuruluşlar”, Kamu İdaresi Değil, Kamu Kurumudur.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 2’nci maddesinin “ı” bendine göre “kuruluşlar”, “kamu idaresi”dirler. Adı geçen Kanunda “kuruluş” kavramının bir tanımı yoktur. İdare hukukumuzda, “bakanlık bağlı kuruluşları”, “bakanlık ilgili kuruluşları”, “kamu iktisadî kuruluşları” ve “meslek kuruluşları” olmak üzere dört değişik “kuruluş” vardır.

27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında... Kanununun 10’uncu maddesinde göre, “*bakanlık bağlı kuruluşları*”, “*bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır*” şeklinde tanımlanmıştır. Bağlı kuruluşların bir kısmının tüzel kişiliği vardır. Bir kısmının ise yoktur. Tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlar birer “kamu kurumu”dur. Dolayısıyla bunlara 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda (m.2/1) “kamu idaresi” denilmesi yanlıştır. Tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşlar için de “kamu idaresi” terimi kullanılamaz; çünkü bu durumda bunlar, devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alırlar; bağlı buldukları bakanlığın bir birimi, bir “dairesi” konumundadırlar.

Aynı Kanununun 11’inci maddesinde, “*Bakanlık ilgili kuruluşları*” için şöyle denilmiştir: “*İlgili kuruluşlar, özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessesese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye*

tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu kuruluşların ilgili olduğu bakanlık bu Kanunun koyduğu usule göre belirlenir". Bütün ilgili kuruluşların kendilerine has bir tüzel kişilikleri vardır. Dolayısıyla bunlar birer "kamu kurumu"durlar. Bu nedenle bunlara "kamu idaresi" denilemez.

8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2'nci maddesinin üçüncü bendine göre, "*kamu iktisadî kuruluşu*" veya kısaca "*kuruluş*", "*sermayesinin tamamı Devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadî teşebbüsüdür*". Kamu iktisadî kuruluşlarının tüzel kişiliği vardır. Dolayısıyla bunlar birer "kamu idaresi" değil, "kamu kurumu"durlar⁴¹.

Burada ayrıca belirtelim ki, kamu iktisadî kuruluşlarının, müesseselerin, bağlı ortaklıkların denetimi, 2 Nisan 1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca yapılır. Adı geçen 3346 sayılı Kanunda benzer bir yanlışlık, (yani kamu iktisadî kuruluşlarının, müesseselerin, bağlı ortaklıkların "kamu idaresi" olarak nitelendirilmesi şeklindeki yanlışlık) yoktur. Anılan Kanunda "kamu kurumu" terimini doğru bir şekilde kullanılmıştır: Örneğin bu Kanunun 2'nci maddesinde bu Kanunun kapsamına giren kurumlar tespit

⁴¹ Burada belirtelim ki, kamu iktisadî teşebbüsleri 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun kapsamına dâhil değildir. Çünkü adı geçen Kanunun 2 ve 3'üncü maddelerinde yapılan tanımlara KİTler girmemektedir; keza sözü edilen Kanunun ek cetvellerinde de KİT'ler sayılmamıştır. Ancak, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 47'üncü maddesinin üçüncü bendine göre "2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir".

edilirken, bol keseden “kuruluş”, “müessese”, “işletme”, “bağlı ortaklık” ve “şirketler” vs. denilmemiş, daima “kurum” terimi kullanılmıştır⁴².

2. “Müesseseler”, Kamu İdaresi Değil, Kamu Kurumudur.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 2’nci maddesinin “ı” bendinde “müesseseler”, “kamu idaresi” olarak nitelendirilmektedirler. 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “müessese” teriminin bir tanımı yapılmamıştır. “Müessese” terimi, Türk idare hukukunda iki değişik anlamda kullanılmaktadır.

Birinci olarak, genellikle 1970’lerden önce, “müessese” terimi “kurum” teriminin; “amme müesseseleri” terimi de “kamu kurumları” teriminin karşılığı olarak kullanılmıştır. Pek sanmıyoruz, ama eğer 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu, “müessese” terimini eskiden olduğu gibi “kamu kurumu” anlamında kullanmış ise, haliyle “kamu kurumları”na “kamu idaresi” denilemez; dolayısıyla yeni Sayıştay Kanununun 2’nci maddesinin “ı” bendinde yapılan “kamu idaresi” tanımı, “kamu kurumları”nı kapsadığı için yanlıştır.

İkinci olarak, Türk idare hukukunda “müessese” terimi, KİT mevzuatında geçmektedir. 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2’nci maddesinin dördüncü bendinde, “müessese”, “sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğu” olarak tanımlanmıştır. Müesseselerin ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Müesseseler birer kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur. Dolayısıyla yeni Sayıştay Kanununda “müessese” terimi KİT birimi anlamında kullanılmış olsa

⁴² 2 Nisan 1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Madde 2: “Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzelkişilerince sağlanmış olan *kurumlar* ile bu *kurumların* ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer *kurumlar* ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi *kurumlar* ve İller Bankası, bu Kanunla konulan denetime tabidirler”.

dahi değişen bir şey olmaz. Bu anlamda müessese de, bir “kamu idaresi” değil, bir “kamu kurumu”dur. Dolayısıyla yeni Sayıştay Kanununun 2’nci maddesinin “ı” bendinde müesseselere “kamu idaresi” denilmesi yanlıştır.

3. “Birlikler”, Kamu İdaresi Değil, Kamu Kurumudur.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda (m.2/ı), “birlikler” de “kamu idaresi” olarak nitelendirilmektedir. 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “birlik” teriminin bir tanımı yoktur. Türk idare teşkilatında isimlerinde “birlik” geçen çeşitli teşkilatlar vardır.

Bir kere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üst kuruluşları genellikle “birlik” olarak isimlendirilmektedir. Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Tabipler Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği gibi. Bunların ismi “birlik” de olsa, bunlar birer “kamu idaresi” değil, “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu”, yani “kamu kurumu”durlar. Kaldı ki 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda (m.4/1-a) “kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları”nın Sayıştay denetimine tabi olmadığı açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla adı geçen Kanunun 2’nci maddesinde geçen “birlik” terimi ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının üst kuruluşu niteliğinde olan birlikler kastedilmiş olamaz.

Geriye belediye birlikleri, sulama birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri gibi “mahallî idare birlikleri” kalıyor. Mahallî idare birlikleri 26 Mayıs 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunuyla düzenlenmiştir. Adı geçen Kanunun 3’üncü maddesinin b bendinde, “mahallî idare birliği”, “birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır.

Mahallî idare birlikleri birer kamu idaresi olan mahallî idareler tarafından kuruluyor olsalar da, bunların kendileri birer kamu idaresi değil, kamu idareleri tarafından kurulmuş, belirli bir kamu hizmetine özgülennmiş “kamu kurumları”dır. Dolayısıyla yeni Sayıştay Kanununun 2’nci maddesinin “ı” bendinde “birlikler”e, “kamu idaresi” denmesi yanlıştır.

4. “İşletmeler”, Kamu İdaresi Değil, Kamu İdaresinin Birimleridir.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu (m.2/1), “işletmeler”i de “kamu idaresi” olarak nitelendirmektedir. 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “işletme” teriminin bir tanımı yapılmamıştır. Türk idarî teşkilatında “işletme” terimi değişik yerlerde geçmektedir:

“İşletme” terimi, 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2’nci maddesinin yedinci bendinde, “işletme”, “müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleri” olarak tanımlanmıştır. 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda kullanılan “işletme” terimiyle KİT’lerin fabrikaları kastediliyorsa, buna “kamu idaresi” denemez; dolayısıyla adı geçen Kanunun 2’nci maddesinde yapılan kamu idaresi tanımı yanlıştır.

Türk idare hukukunda “işletme” terimi, ikinci olarak, mahallî idareler mevzuatında geçmektedir. 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 53’üncü maddesine göre ise, “il özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi *işletme* kurarak yapabilir”. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 71’inci maddesine göre de belediyeler, “özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde *işletme* kurarak yapabilir”. İşletmelerin içinde yer aldıkları il özel idaresinden veya belediyeden ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. Dolayısıyla bunlar il özel idaresi veya belediye idaresinin içinde yer alırlar. Haliyle bunlar kendi başlarına birer kamu idaresi değil, il özel idaresi veya belediye idaresinin birimleridir.

5. “Bağlı Ortaklıklar”, Kamu İdaresi Değil, Kamu Kurumudur.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu (m.2/1), “bağlı ortaklıklar”ı da, “kamu idaresi” olarak nitelendirmektedir. 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “bağlı ortaklık” teriminin bir tanımı yapılmamıştır. 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2’nci maddesinin beşinci bendinde, “bağlı

ortaklık”, “sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir” şeklinde tanımlanmıştır. 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu (m.2/1), bağlı ortaklıkları, “kamu idaresi” olarak tanımlamaktadır. Bir mal topluluğu olan “anonim şirket”in “kamu idaresi” olarak nitelendirilmesi haliyle yanlıştır.

6. “Şirketler”, Kamu İdaresi Değil, ya Özel Hukuk Tüzel Kişisi, ya da Kamu Kurumudur.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda (m.2/1), “şirketler” de, “kamu idaresi” olarak nitelendirmektedir. 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “şirket” teriminin bir tanımı yapılmamıştır. Türk idare hukukunda “şirket” terimi, mahallî idareler mevzuatında geçmektedir. 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 52’nci maddesine göre “il özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir”. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 70’inci maddesine göre belediyeler, “kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir”.

İl özel idaresi ve belediye şirketlerinin kendilerini kuran il özel idaresinden veya belediyeden ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Bu şirketler birer kamu tüzel kişisi tarafından, kendilerine kanunla verilen bir yetkinin kullanılmasıyla kurulduklarına göre, ayrıca kamu gücü ayrıcalık veya yükümlülükleriyle de donatılmışlar ise, birer kamu tüzel kişisi olabilirler⁴³. Bu durumda, bu şirketler, birer “mahallî kamu kurumu” olarak Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatına dâhil olurlar. Ama bu durumda mahallî kamu kurumu olan bu şirketlere haliyle “kamu idaresi” denemez. Yok eğer bu şirketler, kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle donatılmamışlarsa, bunlar birer özel hukuk tüzel kişisidirler. Kamu sermayesiyle kuruldukları için Sayıştayın denetimine

⁴³ Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olmasını belirleyen şartlar hakkında bkz.: Gözler, *İdare Hukuku, op. cit.*, s.169-175.

tâbi tutulabilirler. Ancak bunlar birer özel hukuk tüzel kişisi ise bunlara “kamu idaresi” dememek gerekir. Dolayısıyla bu şirketlerin Sayıştay Kanunu (m.2/1) tarafından “kamu idaresi” olarak nitelendirilmesi yanlıştır.

7. “Merkezî Yönetim Bütçesi Kapsamındaki Kamu İdareleri” Terimi Yanlıştır

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının “a” bendine göre, “*merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri*” Sayıştayın denetimine tabidir ve dolayısıyla aynı Kanunun 2’nci maddesinin “ı” bendi uyarınca bunlar “kamu idaresi” sayılırlar.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “*merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri*”nin bir tanımı yoktur. Bu tanım, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 12’nci maddesinin ikinci fıkrasında vardır: Bu fıkra göre “merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur”. Dolayısıyla “merkezî yönetim bütçesi dâhilinde kamu idareleri” 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinden oluşur. Biz bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan idarî birimleri yukarıda II nolu başlık altında gördük. Bu konuda oraya bakılmalıdır.

a) Yukarıda 5018 sayılı Kanuna ilişkin olarak açıkladığımız gibi adı geçen Kanuna ekli (I) sayılı Cetvelde sayılan TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, yüksek mahkemeler, bakanlıklar, bakanlıklara bağlı olan ve ayrı tüzel kişi olmayan genel müdürlükler, müsteşarlıklar ve başkanlıklar vb.leri, kendi başlarına birer “kamu idaresi” değil, devlet idaresinin “daiireleri”dir. Bu noktada 5018 sayılı Kanuna gönderme yapan 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda da aynı hata vardır.

b) Yukarıda 5018 sayılı Kanuna ilişkin olarak açıkladığımız gibi adı geçen Kanuna ekli (II) sayılı Cetvelde sayılan YÖK, üniversiteler, TRT, TÜBİTAK, TODAİE, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, vb. teşkilatlar, birer “kamu kurumu”durlar. Dolayısıyla bunlar “kamu idaresi” olarak nitelendirilemezler. 6085 sayılı yeni

Sayıştay Kanunu, bu noktada 5018 sayılı Kanuna gönderme yaptığı için, söz konusu “kamu kurumları”, yeni Sayıştay Kanunu bakımından da “kamu idaresi” olarak nitelendirilmektedir ki, bu yanlıştır.

c) Yukarıda 5018 sayılı Kanuna ilişkin olarak açıkladığımız gibi, adı geçen Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan RTÜK, SPK, BDDK gibi düzenleyici ve denetleyici kurumlar, birer “kamu kurumu”durlar. Dolayısıyla bunların, 5018 sayılı Kanuna atfen 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda da “kamu idaresi” olarak tanımlanması yanlıştır.

8. Sosyal Güvenlik Kurumları, Kamu İdaresi Değil, Kamu Kurumudur.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının “a” bendine göre “*sosyal güvenlik kurumları*”, Sayıştayın denetimine tabidir ve dolayısıyla aynı Kanunun 2’nci maddesinin “ı” bendi uyarınca birer “kamu idaresi” sayılırlar.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda sosyal güvenlik kurumlarının tanımı yoktur. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3’üncü maddesinin d bendine göre ise Sosyal Güvenlik Kurumları, “bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu kurumları” olarak tanımlanmıştır ki, söz konusu cetvelde Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü sayılmaktadır.

Yukarıda 5018 sayılı Kanuna ilişkin olarak da açıklandığı gibi, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, tartışmasız olarak birer kamu kurumudurlar. Dolayısıyla 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda bunların “kamu idaresi” olarak nitelendirilmesi isabetsiz olmuştur.

9. Sermayesindeki Kamu Payı Doğrudan veya Dolaylı Olarak % 50’den Fazla Olan Özel Kanunlar ile Kurulmuş Anonim Ortaklıklar, Ya Özel Hukuk Tüzel Kişisi, Ya da Kamu Kurumudurlar.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının “a” bendine göre “*sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim*

ortaklıklar”, Sayıştayın denetimine tabidir ve dolayısıyla aynı Kanunun 2’nci maddesinin “ı” bendi uyarınca birer “kamu idaresi” sayılırlar.

Söz konusu anonim ortaklıklar, özel bir kanunla kurulduklarına göre, kamu gücü ayrıcalık veya yükümlülükleriyle donatılmışlar ise birer kamu tüzel kişisidirler. Ama bu durumda, kişi topluluğu değil, mal topluluğu oldukları için, bunlar kamu idaresi değil, birer “kamu kurumu”durlar. O halde bunları yeni Sayıştay Kanununun “kamu idaresi” olarak tanımlaması yanlıştır. Yok eğer, söz konusu şirketler, böyle bir ayrıcalık ve yükümlülük ile donatılmamışlarsa birer özel hukuk tüzel kişidirler. Kamu sermayesiyle kuruldukları için Sayıştayın denetimine tabi tutulabilirler. Ancak bunlar birer özel hukuk tüzel kişisi ise bunlara “kamu idaresi” dememek gerekir ki, yeni Sayıştay Kanunundaki “kamu idaresi” tanımı yanlıştır olarak bunları da kapsamaktadır.

10. “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Hariç Diğer Kamu İdareleri” Terimi Yanlıştır.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının “a” bendine göre “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç diğer kamu idareleri*”, Sayıştayın denetimine tâbidir ve dolayısıyla aynı Kanunun 2’nci maddesinin “ı” bendi uyarınca birer “kamu idaresi” sayılırlar.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç *diğer kamu idarelerinin* ne olduğu, ne 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda, ne de 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda açıklanmıştır. Bu ifadeyle, kamu sektöründe yer alan, kamu parası kullanan bütün teşkilatların kastedildiği düşünülebilir.

Eleştiri.- Şüphesiz kamu parası kullanan bütün kamu tüzel kişilerinin, hatta kamu parası kullanan özel hukuk tüzel kişilerinin, - kullandıkları bu parayla ilgili olarak-, Sayıştay tarafından denetlenmesinin kanunla öngörülmesinde bir yanlışlık yoktur. Ancak Sayıştay denetimine tabi olan her teşkilatın, her tüzel kişinin “kamu idaresi” olarak tanımlanması yanlıştır. Kamu parası kullanan bir özel hukuk tüzel kişisi sırf Sayıştay tarafından bu yönden denetlendi diye

“kamu idaresi” haline gelmez. Keza bir kamu kurumu, Sayıştay tarafından denetleniyor diye “kamu kurumu” olmaktan çıkıp, “kamu idaresi” haline yine gelmez.

11. “Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri” Terimi Yanlış Olarak Tanımlanmaktadır.

Ayrıca belirtelim ki, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 2’nci maddesinin “ı” bendinde “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda tanımlanan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” olarak tanımlanmıştır. Yukarıda II nolu başlık altında açıkladığımız gibi 5018 sayılı Kanunda yapılan, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” tanımı yanlıştır. Biz bu yanlışlığı yukarıda açıkladığımız için, burada onu tekrar açıklamıyoruz. Sadece şunu belirtelim ki, aynı yanlışlık, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda da sürdürülmektedir.

12. “Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri” Terimi Yanlış Olarak Tanımlanmaktadır.

Son olarak belirtelim ki, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 2’nci maddesinin j bendinde “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda tanımlanan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri” olarak tanımlanmıştır. Yukarıda II nolu başlık altında açıkladığımız gibi 5018 sayılı Kanunda yapılan “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” tanımı yanlıştır. Biz bu yanlışlığı yukarıda açıkladığımız için burada tekrara gerek görmüyoruz. Sadece şunu belirtelim ki, aynı yanlışlık, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda da sürdürülmektedir.

Özetle, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda (m.2/ı), sadece devlet ve mahallî idareler değil, *kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler* de “kamu idareleri” olarak tanımlanmıştır. Oysa yukarıda açıklandığı gibi, “kuruluş”, “müessese”, “birlik”, “bağlı ortaklık” ve “şirketler”, Türk idare hukukunda “kamu idaresi” olarak değil, birer “kamu kurumu” olarak kabul edilmektedirler. O nedenle 6085 sayılı yeni

Sayıştay Kanununda (m.2/1) yapılan “kamu idaresi” tanımı idare hukuku açısından yanlıştır. Ayrıca 5018 sayılı kanunda yapılan ve yukarıda II nolu başlık altında açıkladığımız yanlışlıklar da 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda sürdürülmektedir.

VI. HATALARIN LİSTESİ

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda ve 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda yapılan hataları yukarıda tek tek gösterdik. Şimdi bu hataların bir listesini yapalım:

A. 5018 SAYILI KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDAKİ HATALAR

1. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda “genel yönetim” ve “merkezî yönetim” kavramları, sanki bunlar farklı şeyleri ifade ediyorlarmış gibi kullanılmaktadır. Oysa idare hukukunda bu iki kavram arasında fark yoktur.

2. 5018 sayılı Kanun, mahallî idareleri (il özel idareleri ve belediyeler), “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” olarak nitelendirmektedir. Bunlar birer “kamu idaresi”dirler; ama “genel yönetim” içinde yer almazlar. Bunlar adı üstünde mahallî idare, yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudurlar.

3. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, sosyal güvenlik kurumları, “genel yönetim kapsamında kamu idareleri” olarak nitelendirilmektedir. Oysa sosyal güvenlik kurumları, kendilerine has tüzel kişilikleri olan “kamu kurumları”dır. Dolayısıyla bunlar ne genel idare içinde yer alırlar; ne de birer “kamu idaresi”dirler.

4. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, bu Kanuna ekli I sayılı Cetvelde sayılan TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, yüksek mahkemeler, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, DPT Müsteşarlığı, vb.leri “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri*” olarak nitelendirilmektedir. Bunların “merkezî idare”nin içinde yer aldığı doğrudur; ama bunlar kendi

başlarına birer “kamu idaresi” değildir. Çünkü bunların kendilerine has bir tüzel kişiliği yoktur. Bunlar içinde yer aldıkları devlet tüzel kişiliğinin parçalarıdır. Bunlara “kamu idareleri” değil, “daireler” denmelidir.

5. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, bu Kanuna ekli II sayılı Cetvelde sayılan YÖK, üniversiteler, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, TODAİE, TÜBA, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, MTA, TAEK gibi kamu tüzel kişileri, “merkezî yönetim kapsamında kamu idareleri” olarak tanımlanmaktadır. Oysa bunlar ne merkezî idarenin içinde yer alırlar, ne de bir kamu idaresidirler. Bunlar tartışmasız olarak birer “kamu kurumu”durlar.

6. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda bu Kanuna ekli III sayılı Cetvelde sayılan RTÜK, SPK, DDK gibi düzenleyici ve denetleyici kurumlara da “kamu idaresi” demektedir. Oysa bunlar birer “kamu kurumu”dur.

B. 6085 SAYILI YENİ SAYIŞTAY KANUNUNDAKİ HATALAR

3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda da “kamu idaresi” yanlış bir şekilde tanımlanmakta ve kullanılmaktadır. Bu yanlışlıklar şu şekilde listelenebilir:

1. Kuruluşlar, kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur.
2. Müesseseler, kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur.
3. Birlikler, kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur.
4. İşletmeler, kendi başlarına bir “kamu idaresi” değildir; içinde yer aldıkları kamu tüzel kişisinin parçasıdır.
5. Bağlı ortaklıklar, kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur.
6. İl özel idaresi ve belediye şirketleri, birer kamu idaresi değildir. Bunlar ya özel hukuk tüzel kişisidir; ya da mahallî kamu kurumudur.

7. 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı Cetvelde sayılanlar (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, vs.), kendi başlarına birer kamu idaresi değil, devlet idaresinin “daireleri”dir.

8. 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı Cetvelde sayılanlar (YÖK, üniversiteler, Orman Genel Müdürlüğü, vs.), kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur.

9. 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde sayılanlar (düzenleyici ve denetleyici kurumlar), kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur.

10. Sosyal Güvenlik Kurumları, kamu idaresi değil, birer kamu kurumudur.

11. Sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar, birer kamu idaresi değil, ya özel hukuk tüzel kişisidir; ya da kamu kurumudur.

12. 5018 sayılı Kanundaki yanlış “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” tanımı 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda da sürdürülmektedir.

13. 5018 sayılı Kanundaki yanlış “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri” tanımı 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda da sürdürülmektedir.

Gerek 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki, gerekse 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunundaki yukarıda listelediğimiz hatalar, fevkalade ağır hatalardır. Bu hatalar, en basit idare hukuku bilgisine sahip kişilerin bile yapmaması gereken hatalardır. Bizim bu eleştirimize karşı iki savunma yapılabilir: (1) 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda kullanılan terimler iç hukukumuzla göre değil, “uluslararası sınıflandırmalar”a göre yapılmıştır. Söz konusu terimler, belki iç hukukumuzla göre yanlıştır; ama uluslararası sınıflandırmalara göre

doğrudur. (2) Bir kanun, kendi uygulamasına münhasır olarak bir hukukî terimi istediği gibi tanımlayabilir. Şimdi bu iki savunmayı inceleyelim:

VII. “ULUSLARARASI SINIFLANDIRMALAR”A YAPILAN GÖNDERME, BU HATALARI ORTADAN KALDIRIR MI?

Yukarıda yönelttiğimiz eleştirilere karşı, belki, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3’üncü maddesinde yapılan “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” tanımının iç hukukumuza göre değil, “uluslararası sınıflandırmalar”a göre yapıldığı cevabı verilebilir. Gerçekten de, yukarıda çeşitli defalar alıntıladığımız gibi, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3’üncü maddesinde aynen şöyle denmektedir:

“**Madde 3-** Münhasıran bu Kanunun uygulanmasında;

a) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri: *Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan*, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri,

(...) ifade eder.”

Öncelikle belirtelim ki, yukarıdaki bentte kullanıldığı şekliyle “*uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan*” ibaresinin “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimini mi, yoksa “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “sosyal güvenlik kurumları” ve “mahallî idareler” terimlerini mi nitelendirdiği hususu belirsizdir. Dolayısıyla bu terimin bu şekilde kullanılması ayrıca eleştiriye hak etmektedir. Ancak biz bu eleştiriyle zaman kaybetmeden asıl meseleye geçelim.

1. “Uluslararası Sınıflandırmalar”ın, 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Tanımlar Üzerinde Bir Etkisi Yoktur

5018 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinin “a” bendinde “*uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan*” ibaresinin kullanılmış olmasının “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”nin tanımı açısından doğruduğu bir sonuç yoktur. Çünkü yukarıda III nolu başlık altında

ayrıntılarıyla açıklandığı gibi, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “sosyal güvenlik kurumları” ve “mahallî idareler”den oluşur ve bunların da ne olduğu 5018 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinin “b”, “c”, “d” ve “e” bentlerinde tanımlanmış ve bu bentlerin göndermede bulunduğu bu Kanuna ekli I, II, III ve IV sayılı Cetvellerde tek tek isim olarak sayılmıştır. Adı geçen Kanuna ekli I, II ve III sayılı Cetvellerde sayılanlar, uluslararası sınıflandırmalara uysunlar ya da uymasınlar, birer “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi” ve dolayısıyla 5018 sayılı Kanun (m.3/a) uyarınca bir “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi”dir. Aynı şekilde adı geçen Kanununa ekli IV sayılı Cetvelde sayılanlar, uluslararası sınıflandırmalara uysunlar ya da uymasınlar, birer “sosyal güvenlik kurumu”dur ve 5018 sayılı Kanun (m.3/a) uyarınca “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi” olarak kabul edilirler. Nihayet adı geçen Kanunun “e” bendi uyarınca “belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler” uluslararası sınıflandırmalara uysunlar ya da uymasınlar, birer “mahallî idare”dir ve 5018 sayılı Kanun (m.3/a) uyarınca “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi” olarak kabul edilirler.

Yani “uluslararası sınıflandırmalar” kavramı, 5018 sayılı Kanunda bir sınıflandırma kriteri veya tanım unsuru değildir. “Uluslararası sınıflandırmalar” kavramı, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”nin tanımında ne genişletici, ne de daraltıcı bir etkiye sahiptir. 5018 sayılı Kanun uyarınca, ne “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi” *olan* bir birim “uluslararası sınıflandırmalar” nedeniyle, ne “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi” olmaktan çıkmakta; ne de 5018 sayılı Kanun uyarınca “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi” *olmayan* bir birim “uluslararası sınıflandırmalar” nedeniyle “genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi” haline gelmektedir.

Dolayısıyla 5018 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinin “a” bendinde “uluslararası sınıflandırmalar”a yapılan göndermenin “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” kavramının tanımı bakımından bir fonksiyonu yoktur. Bu nedenle “uluslararası sınıflandırmalar”a ilişkin

daha fazla açıklama yapmaya burada aslında gerek yoktur. Ama biz yine de 5018 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin "a" bendinde geçen "uluslararası sınıflandırmalar"ın ne olduğunu araştırmak istiyoruz. Ayrıca belirtelim ki, 5018 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin "a" bendinde "uluslararası sınıflandırmalar"a gönderme yapılmış olması, adı geçen Kanunu hazırlayanların yukarıdaki hatalara, bu "uluslararası sınıflandırmalar"a uyma arzusu yüzünden düştüklerini bize düşündürmektedir. Bu hususa daha sonra geri döneceğiz. Ama önce söz konusu "uluslararası sınıflandırmalar"ın neler olduğunu araştıralım:

2. "Uluslararası Sınıflandırmalar" Nelerdir?

5018 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin "a" bendinde "uluslararası sınıflandırmalar"a gönderme yapılıyor olsa da, adı geçen Kanunda söz konusu "uluslararası sınıflandırmalar"ın ne olduğu açıklanmamaktadır. Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde "uluslararası sınıflandırmalar" teriminin bir tanımı yapılmamıştır. Kanunun başka bir maddesinde de bu "uluslararası sınıflandırmalar" ibaresi geçmemektedir⁴⁴.

Bir kanun, düzenleme yaparken haliyle bir başka kanuna veya kanun değerinde bir başka metne örneğin bir uluslararası antlaşmaya göndermede bulunabilir. Ama yasama tekniği bakımından bir kanunun göndermede bulunduğu kanunun veya antlaşmanın ne olduğu apaçık bir şekilde belirtilir. Göndermede bulunulan kanun veya antlaşmanın ismi, yerine göre tarih ve sayısı belirtilerek tereddüde yer bırakılmaz. Ancak 5018 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin "a" bendinde kendisine göndermede bulunulan "uluslararası sınıflandırmalar"ın ne adı, ne tarihi,

⁴⁴ 5018 sayılı Kanunun 42'nci maddesine 24 Temmuz 2008 tarih ve 5793 sayılı Kanunun 33'üncü maddesiyle eklenen üçüncü fıkrasında "Bu Kanunda yer alan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımına bağlı kalmaksızın; mali istatistiklerin derlenmesi amacıyla, *uluslararası sınıflandırmalara* uygun olarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye İstatistik Kurumunun da görüşünü almak suretiyle, ayrıca genel yönetim sektörü adıyla bir kapsam belirlemeye ve bu kapsamdaki kamu idarelerinin mali verilerini almaya Maliye Bakanlığı yetkilidir" denmekte, ama yine bu fıkrada "uluslararası sınıflandırmalar"ın ne olduğu belirtilmemektedir.

varsa ne de sayısı belirtilmiştir. Hemen belirtelim ki, bu kanunda “uluslararası sınıflandırmalar” a yapılan gönderme, yasama tekniğine, kanun yazım usûlüne aykırıdır. Eğer bu Kanunun göndermede bulunduğu “uluslararası sınıflandırmalar” bir uluslararası anlaşmayla veya sözleşmeyle Türkiye tarafından kabul edilmişler ve usûlüne uygun olarak yürürlüğe konulmuşlar ise bunları kabul eden antlaşmanın veya sözleşmenin onay tarihiyle birlikte adı zikredilmeliydi. Yok eğer göndermede bulunan “uluslararası sınıflandırmalar”, bir uluslararası anlaşmayla, bir uluslararası sözleşmeyle Türkiye’de yürürlüğe konulmamışlar ise, söz konusu sınıflandırmaların Türk hukuku bakımından herhangi bir geçerliliği yoktur; böyle bir geçerlilikten mahrum olan bir kavrama Türk kanununda göndermede bulunulması seçmelikten başka bir şey değildir.

Bu noktada 5018 sayılı Kanunda “uluslararası sınıflandırmalar” a yapılan göndermeye ilişkin daha fazla tartışma yapmaya gerek görmeden konuyu kapatabilirdik. Ama biz belki bu “uluslararası sınıflandırmalar” kavramının bir pozitif hukuku temeli belki vardır; 5018 sayılı Kanun bunu zikretmeyi unutmuştur deyip, bütün iyi niyetimizle, mevzuatımızda “uluslararası sınıflandırmalar” kavramının pozitif temelini aradık.

Mevzuat Bilgi Sisteminde⁴⁵ yaptığımız taramada, “uluslararası sınıflandırma” veya “uluslararası sınıflandırmalar” teriminin geçtiği, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu haricinde, bir başka kanun tespit edemedik.

Biz Mevzuat Bilgi Sisteminde⁴⁶ ve elektronik Resmî Gazetede⁴⁷ yaptığımız taramada, “uluslararası sınıflandırma” veya “uluslararası sınıflandırmalar” teriminin geçtiği Türkiye tarafından onaylanmış ve yürürlüğe konuşmuş bir uluslararası anlaşma veya sözleşme de bulamadık.

⁴⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>

⁴⁶ <http://www.mevzuat.gov.tr/Andlasmalar.aspx>

⁴⁷ <http://rega.basbakanlik.gov.tr/default.aspx#>;

Biz Mevzuat Bilgi Sisteminde “uluslararası sınıflandırmalar” teriminin geçtiği yönetmelikleri de aradık⁴⁸. Sadece Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından yayınlanan Türkiye Sektör Meclislerinin Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde⁴⁹ bu terimin bir başka bağlamda geçtiğini gördük.

Biz Mevzuat Bilgi Sisteminde “uluslararası sınıflandırma” veya “uluslararası sınıflandırmalar” terimlerinin geçtiği “tebliğler”i de aradık⁵⁰. Bu terimlerin geçtiği sadece altı adet tebliğ bulabildik⁵¹. Bunların üçünden 5018 sayılı Kanunda kullanılan “uluslararası sınıflandırmalar” terimiyle ne kastedildiği anlaşılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatından (Tebliğ Sıra No:11)⁵², söz konusu sınıflandırmalardan “GFS: Government Finance Statistics” ve “ESA 95: European System of Integrated Economic Accounts”ın; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan “Kesin Hesap Kanunu Tasarılarına İlişkin Cetveller” başlıklı 22 sıra nolu Genel Tebliğinden⁵³, “GFS ve ESA 95”in; yine Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan “Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği” başlıklı 2 sıra nolu Genel Tebliğinden⁵⁴, “Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesap Sistemi (ESA 95)”nin kastedildiği anlaşılmaktadır.

⁴⁸ <http://www.mevzuat.gov.tr/Yonetmelikler.aspx>

⁴⁹ *Resmî Gazete*, 12 Şubat 2005, Sayı 25725.

⁵⁰ <http://www.mevzuat.gov.tr/Tebliğ.aspx>

⁵¹ 1. Maliye Bakanlığının 11 Sıra Nolu “Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı”, *Resmî Gazete*, 30 Mayıs 2005, Sayı 25830.

2. Maliye Bakanlığının “2007-2009 Dönemi Bütçe Çağrısı” Başlıklı Tebliği, *Resmî Gazete*, 15 Temmuz 2006, Sayı 26229.

3. Maliye Bakanlığının 1 Sıra Nolu Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliği (Döner Sermayeli İşletmeler Detaylı Hesap Planı), *Resmî Gazete*, 29 Eylül 2010, Sayı 27714.

4. Maliye Bakanlığının 2 Sıra Nolu Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği (Genel Yönetim Sektörünün Kapsamı), *Resmî Gazete*, 4 Şubat 2009, Sayı 27131.

6. Türk Patent Enstitüsünün Bik/Tpe: 2007/2 Sayılı “Marka Tescil Başvurularına Ait Mal ve Hizmetlerin Sınıflandırılmasına İlişkin Tebliği, *Resmî Gazete*, 8 Ocak 2007, Sayı 26397.

⁵² *Resmî Gazete*, 30 Mayıs 2005, Sayı 25830.

⁵³ *Resmî Gazete*, 28 Şubat 2005, Sayı 25741.

⁵⁴ *Resmî Gazete*, 4 Şubat 2009, Sayı 27131.

Özetle “tebliğ” düzeyinde düzenleyici işlemlere kadar inilmek şartıyla 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 3’üncü maddesinde kendisine göndermede bulunan “uluslararası sınıflandırmalar”dan IMF tarafından yayınlanan “*GFSM 2001*” şeklinde kısaltılan “*Government Finance Statistics Manual 2001*” (Devlet Mali İstatistikleri Elkitabı 2001)” ve Avrupa Komisyonu Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından hazırlanan ve “*ESA 95*” şeklinde kısaltılan “*European System of Accounts 1995* (Avrupa Hesap Sistemi) isimli kitapların anlaşıldığını söyleyebiliriz. Şimdi bunlardan her birini açıklayalım:

a) *GFS 2001*

“GFS 2001” veya “GFSM 2001” şeklinde kısaltılan “*Government Finance Statistics Manual 2001* (Devlet Mali İstatistikleri Elkitabı 2001)”, Uluslararası Para Fonunun İstatistik Bölümü (*IMF Statistics Department*) tarafından hazırlanmıştır⁵⁵. Bu kitaba göre, “kamu sektörü (*public sector*)”, “genel yönetim (*general government*)” ve “kamu işletmeleri (*public corporations*)” olarak iki sektöre ayrılmaktadır⁵⁶. “Genel yönetim sektörü (*general government sector*)” de kendi içinde, “merkezî yönetim alt-sektörü (*central government subsector*)”, “eyalet yönetimi alt-sektörü (*state government subsector*)” ve “yerel yönetim alt sektörü (*local government subsector*)” olmak üzere üç alt sektöre ayrılmaktadır⁵⁷.

b) *ESA 95*

“ESA 95” şeklinde kısaltılan “*European System of Accounts 1995* (Avrupa Hesap Sistemi) isimli kitap, Avrupa Komisyonu Avrupa

⁵⁵ International Monetary Fund. Statistics Dept., *Government Finance Statistics Manual*, 2001. Adı geçen kitabın tam metnine <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm> den ulaşılabilmektedir.

⁵⁶ *Government Finance Statistics Manual 2001*, *op. cit.*, s.14-15 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/ch2.pdf>, Paragraf 2.59) (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

⁵⁷ *Ibid.*, s.13-15 (Paragraf 2.48-2.59).

İstatistik Ofisi (*Eurostat*) tarafından hazırlanmıştır⁵⁸. Bu kitaba göre de “genel yönetim sektörü (*general government sector*)”, kendi içinde, “merkezî yönetim alt-sektörü (*central government sub-sector*)”, “eyalet yönetimi alt-sektörü (*state government sub-sector*)”, “yerel yönetim alt sektörü (*local government sub-sector*)” ve “sosyal güvenlik fonları alt sektörü (*social security funds sub-sector*)” olmak üzere dört alt sektöre ayrılmaktadır⁵⁹.

c) *SNA 1993*

Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan yukarıda zikredilen tebliğlerde⁶⁰ geçmemekle birlikte bir uluslararası sınıflandırma sistemi daha vardır: Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü (*United Nations Statistics Division*) tarafından yayınlanan ve çoğunlukla “SNA” şeklinde kısaltılan “Ulusal Hesap Sistemi (*System of National Accounts*)”⁶¹. Bu sisteme göre, “genel yönetim sektörü (*general government sector*)”, kendi içinde, “merkezî yönetim alt-sektörü (*central government sub-sector*)”, “eyalet yönetimi alt-sektörü (*state government sub-sector*)”, “yerel yönetim alt-sektörü (*local government sub-sector*)” ve “sosyal güvenlik fonları alt-sektörü (*social security funds sub-sector*)” olmak üzere dört alt sektöre ayrılmaktadır⁶².

Yukarıda görüldüğü gibi GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993 sistemlerindeki sınıflandırmalar birbiriyle aynıdır veya çok büyük ölçüde benzerdir.

⁵⁸ European Commission, *European System of Accounts ESA 1995*, Eurostat, Brussels-Luxembourg, 1996, 383 s. Kitabın tam metnine <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/esa95en.htm>’den ulaşılabilmektedir.

⁵⁹ ESA 1995, *op. cit.*, paragraf 2.58-2.68 (<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/een00080.htm>) (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

⁶⁰ Yukarıda 52, 53 ve 54 nolu dipnotların bağlı oldu metinlerde zikredilen tebliğler.

⁶¹ United Nations Statistics Division, *System of National Accounts*, 1993 (ESA 1993) (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp>) (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

⁶² ESA 1993, Paragraf 4.113-4.131 (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=4&L2=5>).

3. “Uluslararası Sınıflandırmalar” ile 5018 Sayılı Kanunun Sınıflandırmasının Karşılaştırılması

GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993 sınıflandırma sistemlerinde kamu sektörü ayrımını görünce, 5018 sayılı Kanunda “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri”nin neden “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri”, “sosyal güvenlik kurumları” ve “mahallî idareler” olarak üçe ayrıldığını anlıyoruz. Çünkü böyle bir ayrım, aşağı yukarı aynı şekilde, GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993’de vardır. 5018 sayılı Kanunu hazırlayanların GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993’den yararlandıkları gözlemlenebilir. Bununla birlikte ilave edelim ki, 5018 sayılı Kanundaki kamu idareleri tasnifi, aşağıda sebebi açıklanacağı üzere, adı geçen uluslararası sınıflandırmalar ile tam uyumlu değildir.

Öncelikle belirtelim ki, GFS 2001, ESA 95 veya SNA 1993, sadece kamu idarelerini veya daha doğru bir terimle idarî teşkilatın içinde yer alan birimleri değil, ulusal ekonomi içinde yer alan, kamusal veya özel bütün “kurumsal birimleri (*institutional units*)” ve “kurumsal sektörleri (*institutional sectors*)” sınıflandırmaktadır⁶³. Söz konusu sistemler, “kamu sektörü (*public sector*)”nü de kendi içinde “alt-sektörler (*sub-sectors*)”e ayırmaktadır. Örneğin GFS 2001’de, “kamu sektörü (*public sector*)” kendi içinde “genel yönetim (*general government*)” ve “kamu işletmeleri (*public corporations*)” olarak ikiye; “genel yönetim (*general government*)” sektörünü de kendi içinde “merkezî yönetim (*central government*)”, “eyalet yönetimi (*state government*)” ve “yerel yönetim (*local government*)” olmak üzere üç alt-sektöre ayrılmaktadır⁶⁴.

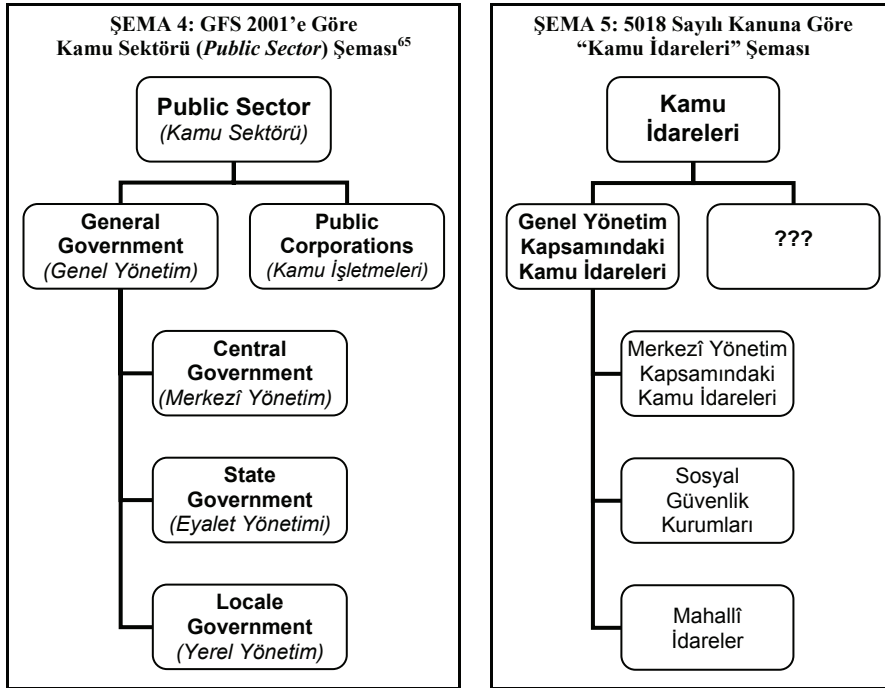
Bu sistemlerde sınıflandırılan şeyi ifade etmek için kullanılan terim “kamu idareleri” değil, “kamu sektörü (*public sector*)” terimidir. GFS

⁶³ GFS 2001, s.7 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>); ESA 95, paragraph 2.17 (<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/een00069.htm>); SNA 1993, Başlık IV (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=4&L2=1>) (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2011).

⁶⁴ GFS 2001, s.14-15 (Paragraf 2.48-2.59) (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/ch2.pdf>).

2001, ESA 95 veya SNA 1993, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimi değil, “genel yönetim sektörü (*general government sector*)” terimi ve keza “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimi değil, “merkezî yönetim alt sektörü (*central government sub-sector*)” terimi kullanmaktadır.

Bu uyumsuzluk dışında, 5018 sayılı Kanunun sınıflandırmasının GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993 sistemlerindeki sınıflandırmadan alındığı söylenebilir. Aşağıya solda GFS 2001’den aynen aldığımız “kamu sektörü (*public sector*)” şeması, onun sağına da 5018 sayılı Kanuna göre “kamu idareleri” şemasını koyduk.



⁶⁵ Şema International Monetary Fund. Statistics Dept., *Government Finance Statistics Manual*, 2001, s.15'ten alınmıştır (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>) (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011). Terimlerin altına italikle Türkçe karşılıkları tarafımızdan eklenmiştir.

Yukarıdaki iki şema (Şema 4 ve 5) arasında karşılaştırma yaparak bazı gözlemlerde bulunabiliriz:

1. GFS 2001’de “kamu sektörü (*public sector*)” dendiği yerde 5018 sayılı Kanunda “kamu idareleri” denmiştir.

2. GFS 2001’de “genel yönetim (*general government*)” dendiği yerde, 5018 sayılı Kanunda “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” denmektedir.

3. GFS 2001’de “merkezî yönetim (*central government*)” dendiği yerde, 5018 sayılı Kanunda “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” denmektedir. GFS 2001’de “merkezî yönetim (*central government*)” teriminde bir yanlışlık yoktur. Dikkat edileceği gibi bu terim tekil olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla bizim yukarıda “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimine karşı yönelttiğimiz eleştiriler bu terime karşı yöneltilemez.

4. GFS 2001’e göre “kamu sektörü (*public sector*)” şemasından, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre “kamu idareleri” sınıflandırılmasındaki “kayıp kısım” da ortaya çıkmaktadır. Yukarıda eleştirdiğimi gibi 5018 sayılı Kanun, kamu idarelerini ikiye ayırmakta ve birinci türüne “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” ismini verip düzenlemekte, ama kamu idareleri ikinci türü konusunda susmaktadır. Yukarıda III.C başlığı altında (Şema 3’te) gösterdiğimiz gibi 5018 sayılı Kanunun sınıflandırmasında kamu idarelerinin bir kısmı kayıptır. İşte 5018 sayılı Kanunda kamu idarelerinin bu “kayıp kısmı”nın ne olduğunu GFS 2001’deki “kamu sektörü” sınıflandırmasından anlıyoruz. 5018 sayılı Kanundaki “kayıp kamu idareleri”, GFS 2001’de “*public corporations*” terimi ile ifade edilen “kamu işletmeleri” veya “kamu şirketleri” veya açıkçası “kamu iktisadî teşebbüsleri”dir. 5018 sayılı Kanunda, uluslararası sınıflandırmalardaki, “kamu sektörü” sınıflandırmasına tam olarak uyulmamıştır. Çünkü bu Kanunda KİT’ler bulunmamaktadır.

5. 5018 sayılı Kanunda, GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993'daki sınıflandırma birimleri Türkçeye doğru olarak çevrilmemiştir. Yukarıda belirtildiği gibi söz konusu uluslararası sınıflandırma sistemlerinde konumuzla ilgili olarak sınıflandırılan şey, “kamu idareleri” değil, “kamu sektörü (*public sector*)”üdür. 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda bu kanunların kapsamaları belirlenirken “kamu idareleri” terimi değil, pekala “kamu sektörü” terimi kullanılabilirdi. Nitekim İspanya’da 12 Mayıs 1982 tarih ve 2 sayılı Organik Kanunla İspanyol Sayıştayının görev alanı belirlenirken “kamu sektörü (*sector público*)” terimi kullanılmıştır⁶⁶. İleride bu Kanuna tekrar değineceğiz.

4. Türk İdare Hukuku Terminolojisi ile GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993 Terminolojileri Birbirine Ne Kadar Uyumlu?

Aşağıda belirteceğimiz gibi uluslararası sınıflandırma sistemlerinin bir bağlayıcılığı yoktur. Türk idare hukukunun GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993 terminolojisine uymak gibi bir yükümlülüğü yoktur. Ancak biz yine de Türk idare hukuku terminolojisinin uluslararası sınıflandırma sistemlerinde kullanılan terminolojiyle ne derece uyumlu olduğunu araştırmak istiyoruz.

Uluslararası sınıflandırma sistemlerinde (GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993) kullanılan terimler oldukça geniş bir şekilde tanımlanmıştır. Örneğin “merkezî yönetim (*central government*)” tanımı, federal devletlerde “federal devleti” kapsadığı gibi, üniter devletlerde “devlet idaresi”ni kapsar⁶⁷. Keza bu sınıflandırmalarda kullanılan bazı terimler, her ülke için değil, bazı ülkeler için anlamlıdır. Örneğin bu sınıflandırmalarda geçen “eyalet yönetimi (*state government*)” teriminin bir üniter devlet olan Türkiye için bir anlamı yoktur.

⁶⁶ *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas* (http://www.boe.es/aeboc/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1982-11584) (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

⁶⁷ GFS 2001, s.13 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>); ESA 95 paragraf 2.71 (<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/een00081.htm>); SNA 1993, paragraf 4.117 (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=4&L2=5>). (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

Türk idare hukukunda kullanılan “devlet idaresi” terimi, adı geçen uluslararası sınıflandırmalarda “*central government*”a denk düşer. Türk hukukunda kullanılan “kamu iktisadî teşebbüsleri” terimi, söz konusu sınıflandırmalarda “*public corporations*”a tekabül eder. Çünkü adı geçen sınıflandırmalarda “*central government*” terimi, T.C. idarî teşkilatındaki “devlet idaresi”ni, “*public corporations*” terimi de “kamu iktisadî teşebbüsleri”ni içine alacak kadar geniş tanımlanmıştır. Bizim uluslararası sınıflandırmalara uymamız için, “kamu iktisadî teşebbüsleri”nin adını “kamu işletmeleri veya kamu şirketleri (*public corporations*)” olarak değiştirmemize gerek yoktur. Kamu iktisadî teşebbüslerine ilişkin istatistikî verileri düzenlerken, bunları uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “*public corporations*” sektörü altında göstermemiz yeterlidir.

Bizim Türkiye’de “devlet idaresi” veya “merkezî idare” dediğimiz şey, uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “*central government*” alt sektörü altında; “mahallî idareler” dediğimiz şeyler, uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “*local government*” alt sektörü altında; “Sosyal Güvenlik Kurumu” ve “Türkiye İş Kurumu”, uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “*social security funds*” alt sektörü altında; “kamu iktisadî teşebbüsleri” dediğimiz şeyler “*public corporations*” sektörü altında gösterilebilir. Bunu yapmak için, “devlet idaresi (merkezî idare)”, “mahallî idareler”, “sosyal güvenlik kurumu” ve “kamu iktisadî teşebbüsleri” isimlerini değiştirmemize gerek yoktur. *Bu noktaya kadar* Türk idare hukuku terminolojisiyle, uluslararası sınıflandırma sistemlerinin terminolojisi arasında bir uyumsuzluk yoktur.

Ancak *bu noktadan sonra* uluslararası sınıflandırma sistemlerinin terminolojisiyle Türk idare hukuku terminolojisi birbiriyle uyumlu değildir. Şöyle:

a) Uluslararası sınıflandırma sistemlerinde kullanılan “genel yönetim sektörü (*general government sector*)” terimi, Türk idare hukukundaki “genel yönetim (genel idare)” terimiyle uyumlu değildir. Uluslararası sınıflandırma sistemlerinde kullanılan “genel yönetim sektörü (*general government sector*)”nın içine “merkezî yönetim alt

sektörü (*central government subsector*), “yerel yönetim alt sektörü (*local government subsector*)” ve “sosyal güvenlik fonları alt sektörü (*social security funds subsector*)” girmektedir⁶⁸. Oysa yukarıda açıklandığı gibi Türk idare hukukunda “genel yönetim”den merkezî idare, yani devlet idaresi anlaşılır; bu kavramın içine mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumları girmez⁶⁹.

Bizim burada GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993 terminolojini Türkçeye nasıl doğru bir şekilde aktarabiliriz gibi bir kaygımız yoktur. Yukarıda belirttiğimiz gibi bunlar bizim hukukumuzda pozitif hukukî değerden mahrumdurlar. Kanun koyucuyu bağlamazlar. Ancak biz yine de söz konusu sınıflandırma sistemlerinde geçen “genel yönetim sektörü (*general government sector*)” teriminin Türkçeye “genel yönetim” veya “genel idare” olarak değil de “genel devlet” olarak çevrilebileceğini düşünüyoruz. Zira İngilizce “*government*” kelimesinin “idare”, “devlet”, “hükümet” gibi değişik anlamları vardır. Yani “*government*” kelimesi “idare” diye çevrilebileceği gibi “devlet” diye de çevrilebilir.

Kanımızca GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993’te geçen “*general government sector*” terimini, kelime kelime değil, kendi içinde yer aldığı bağlama bakarak Türkçeye çevirmek uygun olur. Bu terim, yukarıda da açıklandığı gibi uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “*public sector* (kamu sektörü)”ın “*public corporations sector* (kamu işletmeleri sektörü)” olmayan kısmı için kullanılmaktadır. Yani “*general government sector*”, “*public corporations sector*” teriminin zıt kavramıdır.

⁶⁸ ESA 95, paragraf 2.970 (<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/een00080.htm>); GFS 2001, paragraf 2.40-2.50 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>); SNA 1993, paragraf 4.114 (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=4&L2=5>). (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

⁶⁹ Burada uyumu sağlamak için “*general government*” terimini Türkçeye “genel yönetim” veya “genel idare” olarak değil de “genel devlet” olarak çevirmek düşünülebilir. Zira İngilizce “*government*” kelimesinin “idare”, “devlet”, “hükümet” gibi değişik anlamları vardır. Ancak böyle bir yolun sorunu çözebileceğini sanmıyoruz.

GFS 2001’de “*corporations* (işletmeler)” şu şekilde tanımlanmıştır: İşletmeler, pazar için mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulmuş, sahiplerine kazanç veya diğer malî yararlar sağlayan tüzel kişilerdir. Devletin sahip olduğu veya devletin kontrolünde olan işletmelere “kamu işletmeleri (*public corporations*)” denir⁷⁰. Dolayısıyla pazar için mal ve hizmet üreten, devlete kar veya diğer malî yarar sağlama amacını güden devletin sahip olduğu tüzel kişiler dışında kalan bütün kamu tüzel kişileri, “*general government sector*”e girerler. Bu, Türkiye’de KİT’ler dışında kalan bütün idarî teşkilâtın uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “*general government sector*” olması anlamına gelir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” ismini vermektedir.

Nitekim DPT, uluslararası sınıflandırma sistemlerinde geçen “*general government sector*” teriminin Türkçeye “genel yönetim” veya “genel idare” olarak değil de, “genel devlet” olarak çevirmiştir. Örneğin DPT, 2011 Planında “genel devlet” terimi tamamıyla “*general government sector*” anlamında kullanılmakta ve tanımlanmaktadır. Adı geçen Planda “kamu kesimi” yukarıda açıklanan uluslararası sınıflandırmalar sisteminde “*public sector*” ve “genel devlet” de “*general government*” anlamında şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Ülkemizde *kamu kesimi*; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ile genel sağlık sigortası, fonlar, döner sermayeler, İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT’lerin toplamından oluşmaktadır. Kamu kesimi kapsamından KİT’ler çıkartıldığında ise *genel devlet* tanımına ulaşılmaktadır”⁷¹.

⁷⁰ GFS 2001, paragraf 2.14: “*Corporations are legal entities that are created for the purpose of producing goods or services for the market. They may be a source of profit or other financial gain to their owners. A corporation is collectively owned by shareholders who have the authority to appoint directors responsible for its general management. Institutional units owned or controlled by governments that qualify as corporations in the sense used here are known as public corporations*” (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>) (Erişim tarihi: 10 Ocak 2011).

⁷¹ DPT, 2011 Yılı Planı, Ankara, DPT, 2011, s.46 : <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCE0A44A73DF34E052> (Erişim Tarihi: 16 Ocak 2011).

Görüleceği gibi DPT “genel devlet” terimini “kamu kesimi”nden KİT’leri çıkartmak suretiyle tanımlamaktadır ki, bu tamamıyla yukarıda zikredilen uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “*general government*” tanımına denk düşmektedir.

Keşke, 5018 sayılı Kanunu hazırlayanlar, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimini değil de, DPT’nin kullandığı gibi “genel devlet” terimini kullanmış olsalardı. Eğer böyle olsaydı, idare hukuku açısından bizim eleştireceğimiz pek bir şey kalmazdı. Zira “genel devlet” terimi idare hukukunda geçmeyen, kullanılmayan bir terimdir. “Genel devlet” terimi yerleşik idare hukuku terminolojisinde geçmeyen bir terim olarak biraz tuhaf karşılanabilirdi; ancak mevcut idare hukuku terminolojisiyle çelişmediği için kimsenin buna diyecek bir sözü olmazdı.

b) Uluslararası sınıflandırma sistemlerinde kullanılan “merkezî yönetim alt sektörü (*central government subsector*)” terimi, Türk idare hukukunda kullanılan “merkezî yönetim (merkezî idare)” terimiyle uyumlu değildir⁷². Uluslararası sınıflandırma sistemlerinde kullanılan “merkezî yönetim alt sektörü (*central government subsector*)” terimi, sadece devlet tüzel kişiliğinin bakanlıklar gibi kısımlarını değil, sosyal güvenlik kurumları hariç, devlet tarafından esas itibarıyla finanse ve kontrol edilen kar amacı gütmeyen kurumları da kapsar⁷³. Yani Türk

⁷² Burada uyumu sağlamak için “*central government*” terimini Türkçeye “merkezî yönetim” veya “merkezî idare” olarak değil de “merkezî devlet” veya doğrudan doğruya “devlet” diye çevirebiliriz. Çünkü bir kere, yukarıda da belirtildiği gibi, İngilizce “*government*” kelimesi, “idare” anlamına geldiği gibi “devlet” ve “hükümet” anlamına da gelir. İkinci olarak adı geçen uluslararası sınıflandırma sistemlerinde zaten “*central government*”, açıkça “*state government*” teriminin karşı kavramı olarak kullanılmıştır. “*State government*”, “federe devlet”, yani “eyalet” anlamına geldiğine göre, federal sistemlerde “*central government*”, “federal devlet”i ifade eder. Üniter devletlerde ise doğrudan doğruya “devlet”i ifade eder. Ancak yine de biz bunun meseleyi halletmeyeceğini düşünüyoruz. Çünkü “*central government*” üniter devletlerde “devlet”i de ifade etse, Türkiye’de devletten devlet tüzel kişiliği anlaşılır. Devlet tüzel kişiliğinin içine, ayrı bir tüzel kişiliği olan kamu kurumları girmez. Oysa uluslararası sınıflandırma sistemlerinde yapılan “*central government*” tanımına bütün ulusal kamu kurumları girer.

⁷³ ESA 95; paragraf 2.71: “*Definition: The sub-sector central government includes all administrative departments of the State and other central agencies whose competence extends normally over the whole economic territory, except for the administration of*

idare hukukunda kamu kurumları “merkezî idare” kapsamında yer almazlar; bunların merkezî idareden ayrı birer kamu tüzel kişilikleri vardır. Bunlar “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları”dır. Oysa KİT’ler ve sosyal güvenlik kurumları dışındaki kamu kurumları uluslararası sınıflandırma sistemlerinde “merkezî idare alt sektörü (*central government subsector*)” içinde yer almaktadırlar.

5. Uluslararası Sınıflandırma Sistemlerinin Amacı

Uluslararası sınıflandırma sistemleri (GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993), ilgili kuruluşların istatistik birimleri⁷⁴ tarafından, kendilerine üye ülkelerin ekonomik ve malî istatistiklerinin yeknesak bir şekilde verilmesini ve bunlar arasında karşılaştırma yapılmasını sağlamak amacıyla hazırlanmışlardır. Bu sistemleri hazırlayanların, üye devletlerin idarî ve malî teşkilatını, kendi yaptıkları sınıflandırmaya uygun olarak değiştirmek gibi bir amaçları kesinlikle yoktur. Adı geçen sınıflandırma sistemi kitaplarının önsözlerinde⁷⁵ açıkça ifade edildiği gibi bu sistemlerin amacı, birbirinden farklı idarî ve malî yapıya sahip ülkelerin ekonomik ve malî verilerini istatistikçiler tarafından anlaşılabilir ve

social security funds. Included in sub-sector S.1311 are those non-profit institutions which are controlled and mainly financed by central government and whose competence extends over the whole economic territory) (<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/een00081.htm>) (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2011).

GFS 2001, paragraf 2.50: “*The central government subsector is a large and complex subsector in most countries. It is generally composed of a central group of departments or ministries that make up a single institutional unit plus, in many countries, other units operating under the authority of the central government with a separate legal identity and enough autonomy to form additional government units*” (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>) (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2011).

SNA 1993, paragraf 4.117: “*The central government sub-sector consists of the institutional unit or units making up the central government plus those NPIs that are controlled and mainly financed by central government*” (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=4&L2=5>) (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2011).

⁷⁴ Uluslararası Para Fonunun İstatistik Bölümü (*IMF Statistics Department*), Avrupa Komisyonu Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) ve Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü (*United Nations Statistics Division*).

⁷⁵ GFS 2001, s.1 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>); ESA 95, paragraf 1.03 (<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/een00081.htm>); SNA 1993, paragraf 1.1 (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=4&L2=5>) (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2011).

birbiriyle karşılaştırılabilir hale getirmektir. Yani bu sistemlerde yapılan sınıflandırmalar, istatistik amaçlıdır.

Amacı bu olan sınıflandırma sistemlerine uygun olsun diye, bir ülkenin kendi idarî ve malî teşkilatını bunlara göre değiştirmeye kalkmasının bir anlamı ve gereği yoktur. Kaldı ki, belirli bir ülkedeki bir idarî teşkilatın ismi ne olursa olsun, bu teşkilat o ülkenin hukukunda hangi kavram altında altlanıyor olursa olsun, söz konusu uluslararası sınıflandırma sistemleri uyarınca, bu teşkilat, adı geçen sınıflandırma sisteminde, bir başka kavram altında altlanabilir.

6. Uluslararası Sınıflandırma Sistemlerinin Hukukî Niteliği

Uluslararası sınıflandırma sistemleri (GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993), ilgili kuruluşların istatistik birimleri tarafından hazırlanmış ve yayınlanmış olan “elkitabı (*manual, handbook*)” ismini taşıyan kitaplardır. Yukarıdaki amaç doğrultusunda hazırlanmış olan bu kitaplar yol gösterici niteliktedirler; bunlar birer kılavuzdurlar. Bu kitapların hukuken bağlayıcı olması mümkün değildir; zaten bu kitapları hazırlayanların böyle bir iddiası da yoktur. Bu kitaplar, uluslararası hukukun bir kaynağı değildir.

Burada bağlayıcılığı bakımından ESA 95 üzerinde ayrıca durmak gerekir. “*European System of Accounts 1995* (Avrupa Hesap Sistemi) Avrupa Komisyonu Avrupa İstatistik Ofisi (*Eurostat*) tarafından hazırlanmış ve ayrıca Avrupa Birliği Konseyi tarafından 25 Haziran 1996 tarih ve 2223/96 sayılı Tüzük ile kabul edilmiştir⁷⁶. Dolayısıyla bu Tüzük ve Tüzüğün kabul ettiği ESA 95, Avrupa Birliği hukuku açısından bağlayıcıdır. Ancak bu bağlayıcılık, üye devletlerin söz konusu hesapları Avrupa Birliğine bildirmeleri bakımından söz konusudur. ESA 95’in bağlayıcı olması, üye devletlerin kendi içlerinde söz konusu hesapları illa ki ESA 95’e göre tutmaları gerektiği anlamına gelmez. Nitekim adı geçen Tüzüğün 1’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında bu husus, “*bu Tüzük, üye*

⁷⁶ Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:EN:NOT>).

devletleri, kendi ihtiyaçları için hesapların derlenmesi söz konusu olduğunda, ESA 95'i kullanmaya mecbur tutmaz"⁷⁷ denilerek açıkça hükme bağlanmıştır. Üye devletler bile kendi iç sistemini ESA 95'e uydurmak zorunda değil iken, Avrupa Birliğine üye olmayan Türkiye'nin, "uyum" adına, bütün malî hesap sistemini, yüzyıllık yerleşik terminolojiyi terk ederek, anayasal ve yasal temellere sahip olan idarî teşkilat sınıflandırmamızla çelişmeyi göze alarak, ESA 95'e uydurmaya çalışmasını anlamak mümkün değildir.

7. Uluslararası Sınıflandırma Sistemlerinin Türk Normlar Hiyerarşisinde Yeri Nedir?

Biz burada sırf 5018 sayılı Kanunda (m.3/a) geçtiği için "uluslararası sınıflandırmalar"a bu kadar yer ayırdık. Oysa bu konuya bu kadar yer ayırmayabilirdik. Zira yukarıda (VII, 2) gösterildiği gibi, söz konusu uluslararası sınıflandırma sistemleri, Türkiye tarafından bir uluslararası anlaşmayla veya sözleşmeyle kabul edilmemiştir. Keza bunlara ilişkin bir kanun da yoktur. Dolayısıyla bunlar, Türk normlar hiyerarşisinde kanun değerinde değildirler. O halde, Anayasa ve kanunlara dayanan Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatı şemasının (merkezî idare, mahallî idareler, kamu kurumları ayırımının) GFS 2001, ESA 95 ve SNA 1993 gibi uluslararası sınıflandırma sistemlerine uygun olması zorunluluğu yoktur.

Yine yukarıda açıkladığımız gibi, söz konusu uluslararası sınıflandırma sistemlerinin Türk normlar hiyerarşisinde "yönetmelik" düzeyinde dahi bir pozitif hukukî temeli yoktur. Çünkü bunların geçtiği bir yönetmelik hükmü yoktur.

Yine yukarıda açıkladığımız gibi, söz konusu uluslararası sınıflandırma sistemlerinden ikisi (GFS 2001, ESA 95), Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılmış üç adet "Tebliğ"de geçmektedir⁷⁸. Dolayısıyla Türk

⁷⁷ Article 1/3: "This Regulation does not oblige any Member State to use the ESA 95 in compiling accounts for its own purposes" (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:EN:NOT>). (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2011).

⁷⁸ Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan 2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Tebliğ Sıra No: 11) (*Resmî Gazete*, 30 Mayıs 2005, Sayı 25830), "Kesin Hesap

hukukunda uluslararası sınıflandırma sistemlerinden ikisinin (GFS 2001, ESA 95) pozitif bir hukukî değeri vardır ve o değer normlar hiyerarşisinde “tebliğ” düzeyinde bir değerden ibarettir.

Türk hukukunda tebliğ düzeyinde hukukî değere sahip “uluslararası sınıflandırmalar”ın arkasına sığınıp, kanun düzeyinde yapılmış hatalar, herhalde meşrulaştırılmaz.

VIII. KANUN KOYUCU İSTEDİĞİ KAVRAMI İSTEDİĞİ GİBİ TANIMLAYABİLİR Mİ?

Yukarıda yönelttiğimiz eleştirilere cevap olarak, belki, kanun koyucunun, belli bir kanunda kullandığı kavramları, sırf o kanunun uygulamasına mahsus olmak üzere, onların teknik anlamlarıyla bağlı olmaksızın istediği gibi tanımlayabileceği düşüncesi ileri sürülebilir.

Gerçekten de bizim yanlış bir şekilde tanımlandığını iddia ettiğimiz, “genel yönetim kapsamında kamu idareleri” ve “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” terimleri, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde “*münhasıran bu Kanunun uygulanmasında*” kaydıyla tanımlanmaktadır. Yani adı geçen Kanunun 3’üncü maddesinde tanımlar, “*münhasıran bu Kanunun uygulanmasında, şu terim, şunu ifade eder*” formülüyle yapılmaktadır.

Bu formülde geçen “*münhasıran*” vurgusu, bize 5018 sayılı Kanunu hazırlayanların, bu tanımların idare hukuku açısından yanlış olduğunu muhtemelen fark ettiklerini düşündürmektedir. Yani bu Kanunu hazırlayanlar, bu Kanunun uygulaması dışında “kamu idaresi” kavramının başka bir anlamının olduğunu muhtemelen bilmektedirler ki, yaptıkları tanımın başına “*münhasıran bu Kanunun uygulanmasında*” diye bir kayıt koymuşlardır. Eğer 5018 sayılı Kanunda kullanılan “kamu idaresi” kavramının idare hukukundaki “kamu idaresi” kavramının tanımıyla uyuşmadığı yolunda bir eleştiri yöneltirse, kendileri, “olabilir,

Kanunu Tasarılarına İlişkin Cetveller” (22 sıra nolu Genel Tebliğ) (*Resmî Gazete*, 28 Şubat 2005, Sayı 25741), “Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği” (2 sıra nolu Genel Tebliğ) (*Resmî Gazete*, 4 Şubat 2009, Sayı 27131).

biz *münhasıran bu Kanunun* uygulamasında kamu idaresini tanımladık; kamu idaresi başka alanlarda başka şekilde tanımlanabilir” yollu bir savunma yapabileceklerdir.

“Genel yönetim kapsamında kamu idareleri” ve “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri” kavramlarını sırf belirli bir kanunun uygulamasına münhasıran istendiği gibi tanımlanabileceğini düşünenlere karşı şunları söyleyelim: Eğer bir “mahallî idare”ye “genel idare”, bir “kamu kurumu”na “merkezî idare kapsamında kamu idaresi” denilebilirse, aslında “mahallî idare” veya “kamu kurumu”nu ifade etmek için, “elma” veya “armut” kelimeleri de kullanılabilir. Kanun, “kamu kurumu” yerine “kamu idaresi” veya “elma” diyebiliyorsa, kavramların teknik anlamının ve hatta günlük anlamının kanun koyucu karşısında hiçbir bağlayıcılığı yoksa, kanun koyucu, kadına erkek, erkeğe kadın veya çocuğu doğuran kadına “baba”, çocuğun sulbünden geldiği erkeğe “ana” da diyebilir! Yeter ki kanun, tanımlar maddesinde, “*münhasıran bu Kanunun uygulamasında*, baba, çocuğu doğuran kadını ifade eder” densin!

Diğer yandan bizim yanlış bir şekilde tanımlandığını iddia ettiğimiz “kamu idaresi” terimi, 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde de “*bu Kanunun uygulanmasında*” kaydıyla tanımlanmıştır. Gerçekten de adı geçen maddede “*bu Kanunun uygulamasında, kamu idaresi ... ifade eder*” denmektedir.

Yeni Sayıştay Kanununu hazırlayanlar, “kamu idaresi” kavramının bu Kanunda yanlış bir şekilde kullanıldığı yolundaki eleştirimize cevap olarak diyebilirler ki, Sayıştay Kanunu, kamu idaresi kavramını idare hukukunda tanımlandığı şekliyle tanımlamak zorunda değildir. “Kamu idaresi” terimi idare hukukunda nasıl tanımlanıyorsa tanımlansın, Sayıştay Kanununun uygulamasında “kamu idaresi”nden, adı geçen Kanunun 2 ve 4’üncü maddelerinde tanımlanan idarî birimler anlaşılır. Bu birimlere idare hukukunda ister “kamu idaresi”, isterse “kamu kurumu” densin, bunlar, Sayıştay Kanununun uygulamasında “kamu idaresi” sayılır ve Sayıştayın denetimine tâbi olurlar. Sonuç itibarıyla,

Sayıştayın denetimi bakımından ortada değişen bir şey yoktur. O halde yukarıda dile getirilen eleştiriler, Sayıştay denetimine tâbi olan birimlerin isimlerine, bu birimleri ifade etmek için kullanılan kavramlara ilişkindir.

Şüphesiz, bizim yukarıda yönelttiğimiz eleştiriler, isimlere veya daha doğru bir ifadeyle “kavramlar”a ilişkindir. Ancak hukuk dâhil, bütün sosyal bilimler, böyle “kavramlar”ın doğru ve tutarlı kullanılmasından başka bir şey değildir. Sosyal bilimler nihaî tahlilde dilin doğru bir teşkilinden ibarettir.

Kanun koyucunun, kullandığı kavramları, o kavramların standart anlamlarına bağlı kalarak kullandığı varsayılır. Aksi takdirde, kanunun anlamlandırılması mümkün olmaz. Makul bir kanun koyucunun, bir hataya düşmeksizin, bir kavramı o kavramın bilinen standart anlamından farklı bir anlamda kullandığı düşünülemez. Aksi takdirde, kanun koyucunun, istediği kavramı istediği anlamda kullanabileceği sonucuna ulaşırız ki, bu durumda, kanun anlamdan yoksun olacağı için bağlayıcılığını da yitirir.

Hukuk kendi içinde tutarlı bir bütündür. Hukuk, özel hukuk ve kamu hukuku olarak önce ikiye, özel hukukta kendi içinde medenî hukuk, borçlar hukuku, ticaret hukuku gibi alt dallara; kamu hukuku da kendi içinde anayasa hukuku, idare hukuku, ceza hukuku gibi alt dallara ayrılıyorsa da, bu ayırım basit bir iş bölümü ayırımıdır. Bu ayırımdaki bölüm ve alt dallar, kendi alanlarındaki kavramları, diğer dallardan bağımsız ve onlarla çelişki teşkil eder şekilde tanımlayamazlar. Örneğin kişilik kavramı özel hukukta da, kamu hukukunda da aynı şeyi ifade eder. Kişilerin türleri, ehliyetleri, işlemleri, hakları ve sorumlulukları özel hukukta da idare hukukunda da aynı kavramlarla dile getirilir. Örneğin idare hukukundaki kişi tanımı, medenî hukuktaki kişi tanımına uyar. Diğer bir ifadeyle kamu hukuku tüzel kişileri de, medenî hukukta da birer tüzel kişidirler; medenî hukukta tüzel kişilere tanınan hak ve sorumluluklara sahiptirler. İdare hukukundaki işlem ve sözleşme kavramları da borçlar hukukundaki işlem ve sözleşme kavramlarına uyar. Yani idarenin işlemleri ve sözleşmeleri aynı zamanda borçlar hukuku anlamında birer işlem ve sözleşmedir.

O nedenle malî kanunlarda kullanılan temel hukukî kavramların, bu kavramların hukukun diğer dallarındaki tanımları dikkate alınmadan, istendiği gibi tanımlanabileceği iddiası hukuk mantığı bakımından tutarlı bir iddia değildir. Malî kanunlar, hukukî kavramları kendi istedikleri gibi tanımlayabilirse ortada “hukuk” diye bir şey kalmaz.

Tıp biliminin insanın çeşitli organlarını inceleyen çeşitli dalları vardır. Ama tıp bilimi bir bütündür. İnsanın belirli bir organı, tıp biliminin değişik dallarında değişmez, hep aynı kalır. Kalp kalptir. Kardiyolojide “kalp” olan şey, dahiliyede “mide” haline gelmez. Nasıl insanın organları, onları inceleyen tıp bilimi dalına göre değişmiyorsa, kamu tüzel kişileri de onları inceleyen hukuk dalına göre değişmez. Devlet, mahallî idareler ve kamu kurumları, idare hukuku için de, malî hukuk için de, aynı şeylerdir. Nasıl “kalp”, dahiliyede başka şey, kardiyolojide başka şey olmuyorsa, “kamu idareleri” idare hukukunda başka şey, malî hukukta başka şey olamaz.

Bu vesileyle şunu da söyleyelim ki, malî hukuk, idare hukukunun bir dalıdır. İdare hukuku genel, malî hukuk özeldir. Malî hukuk, idare hukukunun genel esaslarıyla bağlıdır. İdare hukukunun temel kavram, kurum ve ilkeleri malî hukukta da geçerlidir. Malî hukukçular veya maliye bürokratları, “kamu idaresi” ve “kamu kurumu” kavramlarını idare hukukunun tanımladığı anlamdan farklı bir şekilde tanımlayamazlar. Bu kavramları tanımlama görev ve yetkisi malî hukukçuların veya maliye bürokratlarının değil, idare hukukçularınınındır. Malî hukukçular ve maliye bürokratları bu kavramları kullanacaksa, onları idare hukukundaki standart anlamlarıyla kullanmalıdırlar.

IX. HATALARIN SEBEBİ NEDİR?

Yukarıda V nolu başlık altında 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununu ve 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda yer alan hataların listesini yaptık. Bu hataların hepsi fevkalade ağır hatalardır. Bunları temel idare hukuku bilgisine sahip olan kişilerin yapmaması gerekir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununu ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununu

hazırlayan kişilerin nasıl olup da bu kadar ağır hatalar içine düştükleri sorusunu sorup, bu soruya cevap aramak gerekir.

Çünkü bu hataların içine düşülmesini gerektiren bir sebep yoktur. Türkiye Cumhuriyeti idarî teşkilatının hangi kamu tüzel kişilerinden oluştuğu, bu tüzel kişilerin nasıl tasnif edildiği, bu tüzel kişilere ne isimler verildiği bilinmeyen şeyler değildir. Bu konuda herhangi bir idare hukuku kitabında yeterince bilgi vardır.

Türkiye’de merkezî idare, mahallî idareler ve kamu kurumlarının ne olduğunu, hayatında idare hukuku dersi almış herkes bilir. Bu konuda yukarıda eleştirilen Kanunlara gelinceye kadar yapılan bir yanlışlık da yoktur.

Biz bu yanlışlıklara şu beş şeyin sebep olduğunu düşünüyoruz: (1) İdare hukuk bilgisinde zayıflık. (2) Eski kanunlara bakılmamış olması. (3) Karşılaştırmalı hukuktan yararlanılmamış olması. (4) Kamu hukuku tüzel kişiliği kavramının kullanılmamış olması. (5) Hataların bilerek yapılmış olması. Şimdi bunların her birini kısaca açıklayalım:

1. İdare Hukuku Bilgisi Zayıflığı

Bu yanlışlıkların birinci sebebi olarak, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununu ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununu hazırlayan kişilerin idare hukuku bilgilerinin zayıf olması olabilir. Haliyle eğer bu bilgileri zayıf değil idiyse, sahip oldukları bilgiye niçin değer verip uymadıkları sorusunu sormak gerekir.

2. Eski Kanunlara Bakılmamış Olması

Ayrıca şunu gözlemleyelim ki, söz konusu Kanunları hazırlayan kişiler, idare hukuku bilgileri zayıf olsalar bile, söz konusu Kanunlar ile yürürlükten kaldırdıkları Kanunların metinlerine baksalardı, “acaba yürürlükten kaldırdığımız eski Kanunda söz konusu idarî teşkilat veya kamu tüzel kişisi için ne tabir kullanılıyor” diye merak etselerdi bu hatalara düşmezlerdi.

Çünkü gerek 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlükten kaldırdığı, aynı konuları düzenleyen 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununda, gerekse 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunuyla yürürlükten kaldırılan 21 Şubat 1967 tarih ve 832 sayılı eski Sayıştay Kanununda yukarıda listelediğimiz hatalar yoktur.

“Malî yönetimin anayasası” olarak bilinen ve yaklaşık 80 yıl boyunca yürürlükte kalan, 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, “kamu idaresi” veya zamanın diliyle “amme idaresi” terimini değil, “*devair ve müessesat*”, yani günümüz diliyle “daireler ve kurumlar” terimini kullanıyordu (örneğin m.6, 96). 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, devlet idaresinin, yani merkezî idarenin birimlerine “kamu idareleri” değil, doğru olarak “daireler” demektedir. Örneğin 6’ncı maddede “devlet devairi”, 74’üncü maddede “merkez daireleri”, 77’nci maddede “diğer Bakanlık ve daireler”, 134’üncü maddesinde “devairi merkeziye”, ek 4’üncü maddesinde “devlet daireleri” terimleri geçmektedir. Yine aynı Kanun, “kamu kurumları”na da “kamu idaresi” değil, doğru olarak, ama kendi gününün diliyle “müessesat”, yani “kurumlar” demektedir (örneğin m.54, 96, 99)

Yaklaşık 80 yıl boyunca yürürlükte kalan, 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda hata yokken, bu Kanunu yürürlükten kaldırıp, onun düzenlediği konuyu yeniden düzenleyen 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunda neden ve nasıl hataya düşüldüğünü anlamak oldukça güç. Acaba yeni kanunu yazanlar, eski Kanunda geçen “devair” ve “müessesat” kelimelerini mi anlamadılar?

3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunuyla yürürlükten kaldırılan 21 Şubat 1967 tarih ve 832 sayılı eski Sayıştay Kanununda da yukarıda belirttiğimiz hatalar yoktur. Örneğin 832 sayılı eski Sayıştay Kanununun 29’uncu maddesinde “Sayıştay denetimine giren daire ve kurumlar”dan, 38’inci maddesinde doğru olarak “Sayıştay denetimine giren *idare* ve *kurumlar*”dan aynı maddenin c bendinde “daire ve *kurumlar*”dan, 40’ıncı maddesinde “daire ve kurumlar”dan, 43’üncü

maddesinde, “*idare ve kurumlar*”dan, 47’nci maddesinde “denetimine giren bütün daire ve kurumlar”dan, 51’nci maddesinde “Sayıştay denetimine giren daire ve kurumlar”dan, 52’nci maddesinde, “Sayıştay denetimine tâbi daire ve kurumlar”dan, 86’nci maddesinde, “bazı idare ve kurumlar”dan, 87’nci maddesinde “idare ve kurumlar”dan, yine aynı maddenin ikinci fıkrasında “idare ve kurumlar”dan, 95’inci maddesinde “bütün daire, teşekkül ve kurumlar”dan, 105’inci maddesinde de “bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlar”dan bahsedilmekteydi.

Diğer yandan, 832 sayılı eski Sayıştay Kanununda geçen “idare” teriminin kullanımında bir hata yoktur (örneğin m.38, 43, 86, 105). Yine eski Kanunda merkezî idarenin bir birimi için “idare” terimi değil, “daire” terimi kullanılmaktadır (örneğin m.38/c, 43, 47, 51, 52, 87, 95). Bunda da bir hata yoktur. Yine eski Sayıştay Kanunu, “kamu kurumları” için de idare veya daire dememekte doğru olarak “kurum” demektedir (örneğin m.38, 40, 43, 47, 51, 52, 86, 87, 95, 105). Bunda dahi bir hata yoktur.

Özetle, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda ve 832 sayılı eski Sayıştay Kanununda hatasız olarak kullanılan “daire” ve “kurum” terimleri varken, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda bu terimlere yer verilmeyip düz ara “kamu idaresi” (veya “kamu idareleri”) kavramlarının kullanılması vahim bir hata teşkil etmektedir.

3. Karşılaştırmalı Hukuktan Yararlanılmamış Olması

Adı geçen Kanunları hazırlayanların bu hataya düşmelerinin bir sebebi, bu kişilerin idare hukukunu bilmemeleri ise, diğer bir sebebi de yürürlükten kaldırdıkları eski Kanunlara bakmamış olmalarıdır. Belki bu hataların diğer bir sebebi de bu kişilerin karşılaştırmalı hukuktan yararlanmamış, yani diğer ülkelerin benzer konuları düzenleyen kanunlarına bakmamış olmalarıdır.

İlginçtir ki, 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ve keza 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni

Sayıştay Kanununun hazırlık çalışmalarında söz konusu kanunlarla “uluslararası standartlar”a uygun bir sistemin amaçlandığı sık sık belirtilmiştir. Örnekler için 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ilişkin olarak Kanun tasarısının gerekçesine⁷⁹, Plân ve Bütçe Komisyonu Raporuna ve Alt Komisyon Raporuna⁸⁰ veya yeni 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ilişkin olarak adı geçen Kanun teklifinin gerekçesine⁸¹, AB Uyum Komisyonu Raporuna⁸², Plan ve Bütçe Komisyonu Raporuna⁸³ bakılabilir. Bunlarda bolca “Avrupa Birliği normları”ndan ve “INTOSAI denetim standartları”ndan bahsedilmektedir. Ancak gelgelelim, söz konusu Kanunları hazırlayanlar, Avrupa Birliği ülkelerinde benzer kanunların metinlerine baksaydılar veya INTOSAI’nin web sitesine⁸⁴ girip çeşitli ülkelerde sayıştayların denetim alanına giren kamu tüzel kişilerinin nasıl isimlendirildiğine baksaydılar, herhalde düz ara “kamu idaresi” kavramını kullanmazlardı.

Biz bu konuda, hukuk sistemi bizim hukuk sistemimize benzeyen birkaç kara Avrupası ülkesinden örnek verelim:

Fransız Sayıştayının (*Cour des Comptes*) denetim alanında bulunan kamu tüzel kişileri, *Code des juridictions financières*’in L111-3’üncü maddesiyle, “devlet servisleri (*services de l’Etat*)” ve “diğer kamu hukuku tüzel kişileri (*autres personnes morales de droit public*)” olarak tanımlanmıştır⁸⁵. Ayrıca aynı Kanunun L111-4 maddesi uyarınca “kamu

⁷⁹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

⁸⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

⁸¹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0594.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

⁸² <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

⁸³ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

⁸⁴ <http://www.intosaiitaudit.org/mandates/index.htm> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

⁸⁵ *Code des juridictions financières*. Article L111-3: “*La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s’assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l’Etat et, sous réserve des dispositions de l’article L. 131-3 ci-après, par les autres personnes morales de droit public.*” (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000019704624&idSectionTA=>

işletmeleri (*entreprises publiques*)” ve L111-5 maddesi uyarınca “sosyal güvenlik kurumları (*institutions de la sécurité sociale*)” Fransız Sayıştayının denetimine tabidir.

Portekiz Sayıştayının (Tribunal de Contas) görev alanı, 26 Ağustos 1997 tarih ve 98 sayılı Kanunla, “devlet ve onun servisleri (O Estado e seus serviços), “otonom bölgeler ve onların servisleri (As Regiões Autónomas e seus serviços), “mahallî idareler ve onların servisleri, birlik veya federasyonları ve onların servisleri (autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços), “kamu kurumları (institutos públicos)” ve “sosyal güvenlik kurumları (instituições de segurança social)” olarak tanımlanmıştır⁸⁶.

İspanyol Sayıştayının (Tribunal de Cuentas) görev alanı 12 Mayıs 1982 tarih ve 2 sayılı Organik Kanunıyla belirlenmiştir. Bu Kanunun 1’nci maddesiyle, kamu sektörünün hesaplarının ve ekonomik idaresinin denetlenmesi görevi Sayıştaya verilmiştir. Aynı Kanunun 4’üncü maddesinde “kamu sektörü (sector público)”nın şunlardan oluştuğu belirtilmiştir: “Devlet idaresi (Administración del Estado), “özerk topluluklar (Comunidades Autónomas)”, “mahallî tüzel kişiler (Corporaciones Locales)”, “sosyal güvenlik örgütleri (entidades gestoras de la Seguridad Social)”, “özerk örgütler (Organismos autónomos)” ve “devlet şirketleri ve diğer kamu işletmeleri (Sociedades estatales y demás Empresas públicas)”⁸⁷.

İsviçre Sayıştayının (Contrôle fédéral des finances) görev alanı 28 Haziran 1967 tarih ve Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances isimli Kanun ile belirlenmiştir. Adı geçen Kanunun 61’inci maddesine

LEGISCTA000006148653&cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20110101) (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

⁸⁶ *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (Lei 98/97, de 26 de Agosto), <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf> (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

⁸⁷ *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas* (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1982-11584) (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

göre Sayıştayın görev alanı belirlenirken “devlet (*Etat*)” ve “idarî birimler (*unités administratives*)” terimleri kullanılmıştır⁸⁸.

Yunanistan Sayıştayının görev alanı, 1975 Yunan Anayasasının 98’nci maddesiyle şu şekilde belirlenmiştir: “Devlet (*l’État*) ve keza mahallî idarelerin (*collectivités territoriales*) veya özel kanunlarla Sayıştay denetimine tabi bulunan diğer kamu hukuku tüzel kişilerinin (*autres personnes morales de droit public*) harcamalarını denetlemek”⁸⁹.

Bu kanunların hiçbirisinde sayıştay denetimine tâbi kamu hukuku tüzel kişileri için düz ara “kamu idaresi” terimi kullanılmamıştır.

Yukarıda örnek olarak verilen ülkelerin hepsinin kara Avrupası ülkeleri olduğuna bakılarak belki Anglo-Sakson ülkelerinde durumun başka olduğu düşüncesi akla gelebilir. Ancak bu düşüncede doğruluk payı yoktur. Çünkü aşağıda görüleceği gibi Amerika Birleşik Devletlerinde ve İngiltere’de de bizim yukarıda eleştirdiğimiz yanlışlığa benzer bir yanlışlık yoktur.

Amerika Birleşik Devletlerinde bizdeki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun benzeri Kanun olan 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Kanununda (*Budget and Accounting Act, 1921*)⁹⁰, kanun kapsamındaki teşkilatları ifade etmek için düz ara “*public*

⁸⁸ *Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, LCF) du 28 juin 1967 (Etat le 1er janvier 2011)* http://www.admin.ch/ch/f/rs/614_0/a1.html (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2010).

⁸⁹ 1975 Yunan Anayasasının 98’nci maddesinin Fransızca çevirisi şöyledir: “*Le contrôle des dépenses de l’État, ainsi que des collectivités territoriales ou des autres personnes morales de droit public qui sont chaque fois placées sous ce contrôle par des lois spéciales*” (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/gr1975b.htm>) (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2010); Aynı maddenin İngilizce çevirisi şöyledir: “*The audit of the State’s expenditures, and of local government agencies or other public law legal persons subject to its audit by special laws*” (<http://www.hri.org/docs/syntaxma/artcl120.html#A98>) (Erişim tarihi: 3 Ocak 2011).

⁹⁰ “Budget and Accounting Act, 1921”ın metnine şu adreslerden ulaşılabilir: <http://www.intosaiitaudit.org/mandates/mandates/Mandates/USA.html>; <http://gaounion.net/wp-content/uploads/2008/05/1921-budget-and-accounting-act.pdf>; <http://ftp.resource.org/gao.gov/67-13/00001A37.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

administration” gibi tek bir kavram kullanılmamaktadır. Tersine adı geçen kanunda kanun kapsamına giren teşkilatları ifade etmek için “departman⁹¹ ve kurum (*department and establishment*)” terimi kullanılmaktadır. Adı geçen Kanunun 2’nci seksiyonunda “departman ve kurum (*department and establishment*)” terimi şöyle tanımlanmaktadır:

“Departman ve kurum (*department and establishment*)” ve “departman veya kurum (*department or establishment*)” terimleri, yürütme bölümlerini, bağımsız komisyonları, kurulları, büroları, daireleri (*offices*), ajansları (*agency*) veya diğer idare kurumlarını ifade eder⁹².

Yine adı geçen Kanun (section 105) “bütünüyle devletin sahip olduğu şirketleri (*wholly owned Government corporations*)” de “*General Accounting Office*”in denetimine tâbi tutmaktadır. Keza adı geçen Kanun (section 201), “devletin kısmen sahip olduğu şirketleri (*mixed-ownership Government corporations*)” de bunlara kamu sermayesi yatırıldığı dönemlerde “*General Accounting Office*”in denetimine tâbi tutmaktadır.

İngiltere’de kamu malî denetimi “*National Audit Act, 1983*” ile düzenlenmiştir⁹³. Bu Kanunun 6’nci *section*’unun birinci *subsection*’una göre, bu *section*’un üç, dört ve beşinci *subsection*’larında tanımlanan her “departman (*department*)”, “otorite (*authority*)” ve “teşkilat (*body*)” bizdeki Sayıştaya benzer bir görev yapan *The Comptroller and Auditor General*’in denetimine tâbidir. Aynı Kanunun 7’nci *section*’unda “esas olarak kamu kaynaklarıyla desteklenen diğer teşkilatlar (*other bodies*)”

⁹¹ Esas itibarıyla “bölüm”, “kısım” anlamına gelen “*department*” kelimesi burada “bakanlık” olarak Türkçeye çevrilebilirse de biz bu terimi çevirmeden “departman” şeklinde kullanmayı uygun buluyoruz.

⁹² Tam olarak şöyledir: “*The terms "department and establishment" and "department or establishment" mean any executive department, independent commission, board, bureau, office, agency, or other establishment of the Government, including the municipal government of the District of Columbia, but do not include the Legislative Branch of the Government or the Supreme Court of the United States*” (Budget and Accounting Act, 1921, section 2) (<http://ftp.resource.org/gao.gov/67-13/00001A37.pdf>) (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

⁹³ Bu kanunun metnine şuradan ulaşılabilir: <http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All+Primary&PageNumber=45&NavFrom=2&activeText DocId=1284352>

mainly supported by public funds)⁹⁴ da *The Comptroller and Auditor General*'in denetimine tâbi kılınmıştır.

Görüldüğü gibi İngiltere'de de *The Comptroller and Auditor General*'in denetimine tâbi birimleri ifade etmek için düz ara “kamu idaresi” terimi kullanılmamış, “departman (*department*)”, “otorite (*authority*)” ve “teşkilat (*body*)”, “esas olarak kamu kaynaklarıyla desteklenen diğer teşkilatlar (*other bodies mainly supported by public funds*)” gibi değişik terimler kullanılmıştır.

4. Kamu Tüzel Kişiliği Kavramının Kullanılmamış Olması

Gerek 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, gerekse 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “kamu hukuku tüzel kişileri” veya “kamu tüzel kişileri” kavramları, bizim gözümüzden kaçmadıysa, hiç geçmemektedir. Bu kavramları kullanmadan kamu malî yönetimine, ne de Sayıştayın denetimine tâbi idarî teşkilatlar tespit edilebilir. Kara Avrupası hukuk teorisinde hukukta sùjellik, “kişilik” kavramıyla belirlenir. Kişilik kavramını kullanmadan bir hukukî düzenleme yapmak mümkün değildir. Nitekim yukarıda örnekleri verildiği gibi, Fransa, İsviçre, Portekiz, İspanya, Yunanistan gibi ÷lkelerin Sayıştay Kanunlarının hepsinde “kamu hukuku tüzel kişileri” kavramı kullanılmaktadır. Bu Kanunlarda kamu hukuku tüzel kişileri, birbirinden bazı farkları olmakla birlikte, genel olarak “devlet” ve “mahallî idareler” ve “diğer kamu hukuku tüzel kişileri” olarak ayrılmaktadır⁹⁵.

Nedense 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “kamu tüzel kişileri” veya “kamu

⁹⁴ Bunların gelirin yarısından fazlasının kamu kaynaklarından geliyor olması gerekir: *National Audit Act, 1983, Section 7(1)* “...any authority or body to which this section applies has in any of its financial years received more than half its income from public funds...” (<http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All+Primary&PageNumber=45&NavFrom=2&activeTextDocId=1284352>) (Erişim Tarihi: 13 Ocak 2011).

⁹⁵ Fransa için yukarıda 85, Portekiz için 86, İspanya için 87, İsviçre için 88, Yunanistan için 89 nolu dipnotlara bakınız.

hukuku tüzel kişileri” terimleri geçmemektedir. Hatta bu kanunlarda kamu tüzel kişisi olarak “devlet” kavramı da yoktur⁹⁶. “Devlet” ve “kamu tüzel kişileri” terimleri kullanılmadan dünyada malî yönetim ve denetim kanunu veya sayıştay kanunu yazmış, muhtemelen Türkiye’den başka bir ülke yoktur. Herhalde, 5018 ve 6085 sayılı Kanunları hazırlayanlar, bu “devlet” ve “kamu tüzel kişileri” gibi kavramları fazla “hukukî” bulmuş, onları kullanmaktan korkmuşlardır. Eğer bu Kanunları hazırlayanlar, “devlet” ve “diğer kamu tüzel kişileri” terimlerini kullanarak işe başlasalardı, bu hatalara düşmezlerdi.

5. Hataların Bilerek Yapılmış Olması İhtimali

Bir kanun, yapılması sürecinde pek çok kişi ve makamın incelemesinden geçer. Örneğin 5018 sayılı Kanun tasarısı önce Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış, sonra Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiş ve TBMM’ye sunulmuştur⁹⁷. Söz konusu Kanun tasarısı, sonra Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülmüş ve kabul edilmiş⁹⁸, TBMM Genel Kurulunda 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş, Cumhurbaşkanına gönderilmiş, Cumhurbaşkanı Kanunu onaylamış ve 24 Aralık 2003 tarihli Resmî Gazetede yayınlanmıştır.

Dolayısıyla bir kanunda böylesine büyük bir hatanın, bilgi eksikliğinden veya sehven yapıldığını düşünmek yerine, belki bilerek yapıldığını düşünmek daha gerçekçi olabilir.

Yukarıda da açıklandığı gibi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun hazırlık

⁹⁶ Örneğin 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “Devlet” kelimesi sadece beş defa geçmemektedir. Madde 2/1: “*Devletin* hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”; madde 17/2: “657 sayılı *Devlet* Memurları Kanunu”, madde 43/2: “*Devlet* Planlama Teşkilatı”; madde 44/2: “*devlet* malları”; madde 74/3: “*Devlet* memurlarına ilişkin hükümler”. m.17, 43 ve 74’teki kullanımların “devlet” tüzel kişiliği ile bir ilgisi yoktur.

⁹⁷ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün 23 Ekim 2003 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-464/4735 sayılı yazısı (<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>) (Erişim Tarihi: 13 Ocak 2011).

⁹⁸ Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı hakkında Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (04/12/2003, 1/692), (<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>) (Erişim Tarihi: 13 Ocak 2011).

çalışmalarında yoğun olarak “uluslararası sınıflandırmalar”a vurgu yapılmıştır. Yukarıda açıkladığımız gibi bu “uluslararası sınıflandırmalar”ın Türk normlar hiyerarşisinde “tebliğ”den daha yüksek düzeyde bir bağlayıcılığı yoktur. Ancak bu “uluslararası sınıflandırmalar”ın söz konusu Kanunları hazırlayan kişilerin gözünü bağlamış olma ihtimali çok yüksektir. Bu Kanunları hazırlayan kişiler, “uluslararası sınıflandırmalar”a uyalım derken, muhtemelen Türk idare hukukundaki sınıflandırmaları görmediler veya görmekle birlikte “uluslararası sınıflandırmalar”da geçen terimleri Türk idare hukuku terminolojisine uyduramadıkları için, yukarıda eleştirdiğimiz hatalı terimleri kullandılar. Bu arada belirtelim ki, yukarıda açıkladığımız gibi 5018 sayılı Kanunda kullanılan terimler, “uluslararası sınıflandırmalar”da kullanılan terimlerle de uyumlu değildir. Keza yine yukarıda örneklerini verdiğimiz ülkeler, söz konusu uluslararası sınıflandırmalara uyalım diye kendi idare hukuku terminolojilerini tahrip etmemişlerdir.

Özet.- 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununu hazırlayanların nasıl olup da bu kadar ağır hatalar içine düştükleri sorusuna cevap olarak şu beş şeyi söyleyebiliriz:

1. Bu Kanunları hazırlayanların muhtemelen idare hukuku bilgileri zayıftır. Zayıf olmasaydı, il özel idareleri ve belediyelere “genel yönetim içinde yer alan kamu idaresi”, YÖK ve üniversiteler gibi kamu kurumlarına “kamu idareleri” demezlerdi.

2. Bu Kanunları hazırlayanlar, bu Kanunlar ile yürürlükten kaldırdıkları Kanunların metinlerine muhtemelen bakmamışlardır. Bakmış olsaydılar ilga ettikleri Kanunlarda, merkezî idarenin birimlerine “kamu idaresi” değil, “daire”; üniversiteler gibi kamu tüzel kişilerine de “kamu kurumu” veya “müessese” dendiğini görürlerdi.

3. Bu kanunları hazırlayanlar, benzer idarî sisteme sahip olduğumuz, Fransa, İspanya, Portekiz, İsviçre, Yunanistan gibi kara Avrupası ülkelerinin malî kanunlarına muhtemelen bakmamışlardır. Baksalardı bu ülkelerde kamu hukuku tüzel kişilerinin “devlet (merkezî idare)”,

“mahallî idareler” ve “kamu kurumları” olarak tasnif edildiğini, bunların hepsine düz ara “kamu idaresi” denmediği görürlerdi.

4. Bu kanunları hazırlayan kişiler, “kişilik” ve “kamu tüzel kişiliği” kavramlarını muhtemelen bilmemektedirler. Eğer bilseydiler, devlet tüzel kişiliği ile diğer kamu hukuku tüzel kişiliklerini birbirine karıştırmazlardı.

5. Bu kanunları hazırlayan kişiler, “uluslararası sınıflandırmalar”a çok önem vermişlerdir. Eğer bu derecede önem vermemiş olsalardı, Türk idarî teşkilatı şemasından bu derece ayrılmazlardı.

Bir Not: Bizim Eleştirdiğimiz Şey Ne?- Bu arada belirtelim ki, bizim burada eleştirdiğimiz şey, kamu mali yönetim ve denetimi alanının yeniden düzenlenmesi, bu alanın belli bir disiplin altına sokulması veya Sayıştayın denetim alanının genişletilmesi, Türkiye’deki kamu sektörünün bütünüyle Sayıştayın denetimi altına sokulması değil, bu sektörde yer alan bütün tüzel kişilere hiçbir ayırım yapılmadan, düz ara “kamu idaresi” denmesidir.

Her tüzel kişiye düz ara “kamu idaresi” demeden de, kamu malî yönetimi ve denetimi düzenlenebilir ve keza Sayıştayın denetim alanı genişletilebilirdi. Merkezî idareye “merkezî idare”, il özel idaresi, belediyelere “mahallî idare”, geri kalan kamu tüzel kişilerine de “kamu kurumu” densesydi, bizim eleştireceğimiz bir nokta kalmazdı. Bu üç terimi birbirinden ayırmak ve her birini doğru yerde kullanmak bu kadar zor mu?

Hatta 5018 sayılı Kanunun ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun kapsamını ifade etmek için, bir idare hukuku terimi olan “kamu idaresi” terimini kullanmak yerine, “birim” gibi, “örgüt” gibi, “teşkilat” gibi, “kuruluş” gibi idare hukukunda standart tanımı olmayan daha genel bir kavram kullanılsaydı, bizim eleştireceğimiz bir nokta yine olmazdı.

X. BAZI GENEL DEĞERLENDİRMELER

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununa yönelttiğimiz yukarıdaki eleştirilerden başka,

ama bu eleştiriler vesilesiyle, burada, bazı genel değerlendirmeler de yapmak isteriz:

Türkiye’de 1980’lerden beri, bir yandan hukuk fakülteleri, iktisadî ve idarî bilimler fakülteleri karşısında, diğer yandan da idare hukuku, kendisinin bir dalı olan malî hukuk karşısında oldukça zemin kaybetmiştir. Hukuk fakültelerindeki öğretim üyesi sayısı iktisadî ve idarî bilimler fakültelerindeki öğretim üyesi sayılarından kat be kat azdır. Hukuk fakültesi öğretim üyeleri sayısı, iktisadî ve idarî bilimler fakültelerindeki toplam öğretim üyesi sayısı ile değil, ancak bu fakültelerin bölümlerindeki öğretim üyesi sayısı ile karşılaştırılabilir niteliktedir⁹⁹. Diğer yandan, özel de, idare hukuku da, kendisinin bir alt dalı olan malî hukuk karşısında oldukça zemin kaybetmiştir. Ülkemizde idare hukuku öğretim üyesi sayısı, malî hukuk öğretim üyesi sayısından muhtemelen dört beş kat azdır¹⁰⁰ (Haliyle bu cümlelerle, iktisadî ve idarî bilimler fakültesi öğretim üyesi sayısının veya malî hukuk öğretim üyesi sayısının azaltılması gerektiğini değil, genelde hukuk fakültesi öğretim üyesi sayısının ve özelden idare hukuku öğretim üyesi sayısının artırılması gerektiğini ifade etmeye çalışıyoruz). Yine Türkiye’de benzer bir şekilde

⁹⁹ 2007-2008 öğretim yılında hukuk fakültelerimizde 244 profesör, 116 doçent ve 229 yardımcı doçent olmak üzere toplam 589 öğretim üyesi görev yaparken, işletme bölümlerinde 376 profesör, 203 doçent ve 687 yardımcı doçent olmak üzere toplam 1266 öğretim üyesi; kamu yönetimi bölümlerinde 176 profesör, 112 doçent ve 408 yardımcı doçent olmak üzere toplam 696 öğretim üyesi; uluslararası ilişkiler bölümlerinde 111 profesör, 68 doçent ve 232 yardımcı doçent olmak üzere toplam 411 öğretim üyesi ve maliye bölümlerinde 46 profesör, 20 doçent ve 105 yardımcı doçent olmak üzere 171 öğretim üyesi görev yapmaktadır (ÖSYM, “2007-2008 Öğretim Yılı Lisans Eğitimi Veren Yükseköğretim Programlarında Görevli Öğretim Elemanlarının Öğretim Alanlarına Göre Sayıları”, <http://www.osym.gov.tr/dosya/1-45254/h/25lisansogretimalan.pdf> (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011)).

¹⁰⁰ 2007-2008 öğretim yılında hukuk fakültelerimizin idare hukuku anabilim dallarında 24 tane öğretim üyesi (profesör, doçent ve yardımcı doçent) vardır. Buna karşılık, hukuk fakültelerindeki vergi hukuku anabilim dallarında ve İİBF’lerde maliye bölümlerindeki malî hukuk anabilim dallarında 80 tane malî hukuk öğretim üyesi vardır, Bkz.: ÖSYM, “2007-2008 Öğretim Yılı Lisans Eğitimi Veren Yükseköğretim Programlarında Görevli Öğretim Elemanlarının Öğretim Alanlarına Göre Sayıları”, <http://www.osym.gov.tr/dosya/1-45254/h/25lisansogretimalan.pdf> (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

kamu bürokrasisinde idare hukuku kültürünün değil de, giderek işletme ve maliye kültürünün ağırlık kazandığı gözlemlenebilir.

Muhtemelen bu gelişmeler neticesinde, Türkiye’de artık kamu hukuku tüzel kişileri, “kamu idareleri” ve “kamu kurumları” şeklinde, kamu idareleri de kendi içinde “devlet idaresi” ve “mahallî idareler” şeklinde ikili bir ayrıma tâbi tutulmamakta, ama bütçelerine göre tasnif edilmektedir. Hatta tasnif edilen şeyler için, “kamu tüzel kişileri” terimi hiç kullanılmamaktadır.

Artık meslek sınavlarında hangi kamu tüzel kişinin “kamu idaresi”, hangisinin “kamu kurumu”, hangi kamu idaresinin, “merkezî idare”, hangisinin “mahallî idare” olduğu değil, hangi kamu tüzel kişinin hangi tür bütçeye sahip olduğu, daha kötüsü hangi idarî teşkilatın 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun hangi sayılı cetvelinde yer aldığı sorulmaktadır¹⁰¹.

Dahası artık bir kamu tüzel kişinin kamu tüzel kişiliği, bu tüzel kişiyi düzenleyen kanunda değişiklik yapılarak değil, bütçe şekli (genel bütçe-özel bütçe) değiştirilerek sona erdirilmektedir. Yine bu şekilde sona erdirilmiş tüzel kişilik, birkaç yıl sonra, aynı şekilde, yani bütçe şekli değiştirilerek ona tekrar kazandırılabilir.

¹⁰¹ Son bir örnek: 25 Aralık 2010 tarihli Adli Yargı Hâkim Ve Savcı Adaylığı Yarışma Sınavının 134’üncü sorusu aynen şöyledir ([http:// osym.gov.tr/dosya/1-56889/h/25-122010adliyargiainternet.pdf](http://osym.gov.tr/dosya/1-56889/h/25-122010adliyargiainternet.pdf)):

“134. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre, aşağıdakilerden hangisi özel bütçeli idareler arasında yer almaz?

- A) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
- B) Karayolları Genel Müdürlüğü
- C) Atatürk Araştırma Merkezi
- D) Türk Dil Kurumu
- E) Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı”.

Bu soruyu doğru olarak cevaplayabilmek için, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun I sayılı Cetvelinde yer alan 52 adet, II sayılı Cetvelde yer alan 142 adet teşkilatın isimlerini ezbere bilmek gerekmektedir. Bunlar ezbere bilinse ne olur? Bilinmese ne olur? Bir adli yargı hâkiminin bir teşkilatın 5018 sayılı Kanunun I sayılı mı, yoksa II sayılı mı Cetvelinde sayıldığını ezbere bilmesinde ne gibi bir yarar vardır? Bunu anlamak mümkün değildir.

XI. SONUÇ

Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi gerek 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda, gerekse 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda “genel yönetim”, “merkezî yönetim”, “kamu idaresi” gibi bazı idare hukuku kavramları yanlış bir şekilde kullanılmaktadır.

Yukarıdaki yanlışlıklar, temel idare hukuku bilgisine sahip olan kişilerin yapmaması gereken fevkalade ağır yanlışlıklardır. Bu yanlışlıkların yapılıyor olması, söz konusu kanunları hazırlayan kişilerin idare hukukunu ne derece bildikleri sorusunu kaçınılmaz olarak akla getirmektedir. Unutulmamalıdır ki, malî hukuk, idare hukukunun bir alt dalıdır. İdare hukukunun temel bilgilerine hâkim olmadan malî hukuk alanında düzenleme yapılamaz.

Üstelik bu Kanunların ilga ettikleri 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu ile 21 Şubat 1967 tarih ve 832 sayılı eski Sayıştay Kanununda söz konusu yanlışlıklar yoktur. Eski Kanunlarda yanlışlığın olmadığı durumlarda, bu Kanunları ilga eden yeni Kanunlarda nasıl olup da böylesine ağır yanlışlıklar içine düğüldüğünü, eski Kanunların terminolojisinin niçin ve hangi sebeple terk edildiğini anlamak güçtür. Bu vesileyle eski kanunları ilga edip yeni kanunlar yapma isteklilerine hatırlatmak isteriz ki, “beka ibtidadan esheldir” (Mecelle, m.56). (Ocak 2011).

KAYNAKLAR

- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2009.
- Chapus, René. *Droit adminisitrative générale*, Paris, Montchrestien, 15. Baskı, 2001.
- DPT, *2011 Yılı Planı*, Ankara, DPT, 2011 ([http:// www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCE0A44A73DF34E052](http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCE0A44A73DF34E052)).
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982.
- European Commission, *European System of Accounts ESA 1995*, Eurostat, Brussels-Luxembourg, 1996 ([http:// circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/esa95en.htm](http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/esa95en.htm)).
- Gözler, Kemal. *Hukukun Temel Kavramları*, Bursa, Ekin, 7. Baskı, 2010.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2009, c.I.
- Gözübüyük, A. Şeref. ve Tan, Turgut. *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, 2007, c..
- Gözübüyük, A. Şeref. *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan, 28. Baskı, 2009.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, 2004.
- International Monetary Fund. Statistics Dept., *Government Finance Statistics Manual*, 2001 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>).
- United Nations Statistics Division, *System of National Accounts, 1993 (ESA 1993)* ([http:// unstats.un.org/ unsd/sna1993/toctop.asp](http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp)).

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/esa95en.htm>
(Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:EN:NOT>. (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2011).

<http://ftp.resource.org/gao.gov/67-13/00001A37.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

<http://gaounion.net/wp-content/uploads/2008/05/1921-budget-and-accounting-act.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp> (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

http://www.admin.ch/ch/f/rs/614_0/a1.html (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2010).

http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1982-11584 (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCE0A44A73DF34E052> (Erişim Tarihi: 16 Ocak 2011).

<http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl120.html#A98> (Erişim tarihi: 3 Ocak 2011).

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm> (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2011).

<http://www.intosaiitaudit.org/mandates/mandates/Mandates/USA.html>
(Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

<http://www.intosaiitaudit.org/mandates/index.htm> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000019704624&idSectionTA=LEGISCTA000006148653&cidTexte=>

LEGITEXT 000006070249& dateTexte=20110101) (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

<http://www.mevzuat.gov.tr/>(Aralık 2010-Ocak 2011).

<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx> (Aralık 2010-Ocak 2011).

<http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All+Primary&PageNumber=45&NavFrom=2&activeTextDocId=1284352> (Erişim Tarihi: 13 Ocak 2011).

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm> (Erişim Tarihi: 13 Ocak 2011).

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf> (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2011).

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0594.pdf> (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2011).

