



TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ

KAMU YÖNETİMİ

PANEL

**12 ARALIK 2003
ANKARA
DANIŞTAY GENEL KURUL
TOPLANTI SALONU**

EKLER

- ★ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
- ★ Görüşler
- ★ Değerlendirmeler



TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ

KAMU YÖNETİMİ

PANEL

12 ARALIK 2003

ANKARA

DANIŞTAY GENEL KURUL SALONU

EKLER

★ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

★ Görüşler

★ Değerlendirmeler

Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 54

Kamu Yönetimi

ISBN: 975-6689-31-5

© Türkiye Barolar Birliği

Birinci Baskı: Aralık 2003

Türkiye Barolar Birliği
Karanfil Sokağı 5/62
06650 Kızılay - ANKARA
Tel: (312) 425 30 11 Faks: 418 78 57
web: www.barobirlik.org.tr
e-posta: admin@barobirlik.org.tr
yayin@barobirlik.org.tr

Sayfa Tasarımı ve Ofset Hazırlık
Düş Atelyesi (0312.215 70 37)

Baskı
ŞEN MATBAA
(0312. 229 64 54 - 230 54 50)

KAMU YÖNETİMİ

PANEL

12 ARALIK 2003

ANKARA

DANIŞTAY GENEL KURUL SALONU

İÇİNDEKİLER

Özdemir ÖZOK.....	1
-------------------	---

Birinci Oturum KAMU YÖNETİMİNİN MERKEZ ve TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ SORUNLARI ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İlhan ÖZAY.....	7
Aytaç DURAK.....	10
Dengir Mir Mehmet FIRAT.....	15
Mehmet KESİMOĞLU.....	21
Taner AYANOĞLU.....	31
Tartışma.....	38

İkinci Oturum KAMUSAL GÖREV-YETKİLERİN YEREL YÖNETİMLERE DEVRİ ve 'ÜNİTER DEVLET' İLKESİ

Sumru ÇÖRTOĞLU.....	45
İbrahim KABOĞLU.....	45
Süheyl BATUM.....	52
Ali ULUSOY.....	61
Cüneyt OZANSOY.....	68

Üçüncü Oturum YEREL YÖNETİMLERDE HALK DENETÇİLİĞİ; GEREKSİNİM ve İŞLERLİK

Turgay ERGUN.....	77
Hikmet Sami TÜRK.....	78

Tuncay ALEMDAROĞLU	84
Tartışma	93

Dördüncü Oturum KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM

Mustafa BİRDEN	101
Kızıltan ULUKAVAK	101
Atalay ERGÜVEN	111
Feyzi ULUĞ	119
Tartışma	134

Bildiri

Kızıltan ULUKAVAK	139
-------------------------	-----

Ekler

Danıştay Başkanı Nuri ALAN	161
Birgül A. GÜLER	173
Esmeray ALACADAĞLI	213
Ankara Barosu Raporu	227
İstanbul Barosu Raporu	239
Turgut KAZAN	245
Musatafa ŞAHİN	251
İnönü Üniversitesi Kamu 1. Yönetimi Kurultay Bildirgesi	251

Tasarı

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı	255
---	-----

Özdemir ÖZOK (Türkiye Barolar Birliği Başkanı): Sayın Danıştay Başkanı, sayın Anayasa Komisyonu Başkanı, sayın parlamenterler, sayın Danıştay daire başkanları ve üyeleri, değerli meslektaşlarım, saygıdeğer konuklar; Türkiye Barolar Birliği'nin düzenlediği "*Kamu Yönetimi Paneli*"ne hoş geldiniz.

Değerli konuklar; Başbakanlık'ta oluşturulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamuoyuna sunulduğu günden itibaren toplumun çeşitli kesimlerinden çok ciddi eleştiriler almıştır. Büyük olasılıkla tartışılmadan ve önemli bir değişikliğe uğramadan, iktidarın sayısal çoğunluğunun oylarıyla bundan önceki çıkan yasalar gibi, bu yasalar da meri mevzuat içinde yerini alacak ve yeni sorunlara neden olacaktır.

Değerli konuklar; yönetim, en genel anlamda belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Kamu ise, kavram olarak genel anlamda halkı anlattığı gibi, devlet erkini, yani egemenliği de ifade etmektedir. Kamu yönetimi, kamu gücünü, yani egemenlik erkine sahip yönetim sürecini tanımlamaktadır. Egemenlik, kamu gücünün kurumsal ifadesi olarak tanımlanabilen devlet kurumu eliyle kullanılmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi kavramını geniş anlamda yorumladığımızda, her türlü devlet görevlilerini ve örgütlerini içine almamız gerekir.

Günümüzde iki farklı kamu yönetimi modelinden söz edilebilmektedir. Bunlardan birincisi, dünyanın küreselleşti-

ÖZDEMİR ÖZOK'UN
AÇIŞ KONUŞMASI

ği ve ulus-devlet olgusunun tarihe karıştığı, kalkınma ve demokratikleşmenin her ülke için ancak dış alemin reflekslerine duyarlılık göstererek mümkün olabileceği, bu nedenle ülkelerin kamu kesimi, kamu mekanizmaları, kamu hukukundan vazgeçerek kendilerini tümüyle küresel piyasa mekanizmalarına bağımlı kılmaları gerektiği görüşüne dayanarak geliştirilmektedir. Bu model, sekreteryaya olarak gördüğü kamu yönetimini bir tür büyük şirket bürokrasisi ya da holding bürokrasisi olarak organize etmeyi öngörmektedir. Bu bürokrasi, kamusal alanı, kamu çıkarı adına kamu hukuku çerçevesinde yönetmekten sorumlu sayılmadığı gibi, kendisi de iç yapılanması bakımından bir özel sektör kurumu gibi örgütlenmekte ve çalışmaktadır.

Temel olarak alınan ikinci model, küreselleşmenin dünyanın değil, asıl olarak sermayenin küreselleşmesi olduğu, küresel sermayenin ülke halklarının kaderlerine karşı duyarlılık kaldığı, her ülkenin bu hareket karşısında insan varlığını, emek varlığını, üretim gücünü ve doğal kaynaklarını korumak zorunda olduğu, bu zorunluluğun doğal sonucu olarak ulusal ve demokratik bir devlet örgütlenmesine dayanması gerektiği görüşünden türetilmektedir. Ulusallık, küresel sermayenin taleplerine ve reflekslerine, ülkesinde yaşayan insanların ve gelecek kuşakların yararına olacak şekilde duyarlılık göstermek, bu güçlü baskıyı yönetebilmek için gerekli çerçevedir. Ulusallık, XXI. yüzyılda sömürgeleşme çemberinden sıyrılmak ve dünya ile ulusal çıkarlar doğrultusunda sağlıklı bir biçimde bütünleşmek için kendi öz varlığını korumak anlamına gelmektedir. Bu bağlamda ulusal ve demokratik bir devletin örgütlenmesi, ne kutsal devleti, ne de hizmetkâr ya da şirketleşmiş devleti taşıyabilir. Ulusal ve demokratik devlet örgütlenmesi, sekreteryaya kamu yönetimi değil, kamu yönetimi teriminin tüm çağrışımlarını bünyesinde bulunduran bir örgütlenmeyi gerektirir.

Saygıdeğer konuklar; bu tasarıyla kamu yönetimi, kuruluş yıllarında hedeflenen sosyal devlet yerine, XXI. yüzyılın küreselleşme zihniyetine mahkûm edilerek yapılandırılmak istenmektedir. Hemen belirtelim ki, ülkemizde kamu yönetiminin hantallığı doğrudur, merkezi idare tıkanmıştır, uygulanan idari vesayet sistemi yerel yönetimlerin elini kolunu bağlamaktadır, bu yapının mutlaka iyileştirilmesi gereklidir. Ancak bu yapılırken, Tanzimat'tan bu yana kamu alanında

oluşan birikimi yok sayarak, konuşup tartışmadan, üniversitelere sormadan, ilgili birim ve kesimlerin görüşü alınmadan hayati ve temel bir değişiklik tasarısı hazırlanamaz ve kamuoyuna sunulamaz. Görünen o ki, yasa, diğer yasa çalışmalarında olduğu gibi sayısal ve biçimsel koşulları aşarak yasalaşacaktır.

Değerli konuklar; tüm halkımızın önünde iktidara bir kez daha hatırlatıyor ve sesleniyoruz: Bu yasayla toplumun temel dokusu çözülecek ve dönüşü olmayan bir yola girilecektir, kimse bu tarihi sorumluluğu yadsıyamaz. AKP yönetimi, sistemli bir biçimde sürekli olarak mutabakat, uzlaşma ve diyalog aradığını söylemesine karşın, hep bildiğini okuyor, bu yüzden katılım ve demokrasi türküleri boşlukta kalıyor. Atılan her adım, bunun sonucu olarak ister istemez kuşkuyla karşılanıyor. Kamu Yönetimi Kanunu Tasarısı çalışmaları da böyle gelişti; üniter devlet, ulusal birlik ve eğitim birliği gibi konularda büyük endişe ve korkular doğdu. İlk akla gelen sorular, "Acaba milli eğitim, tarikatlara mı teslim edilecektir? Türkiye eyaletlere mi bölünecektir? Tasarı bütün teftiş kurumlarını kaldırıyor; bu durumda denetim nasıl gerçekleşecek, yolsuzluklarla nasıl mücadele edilecekti? Kamu hizmetleri özel sektöre devredildiğine göre, sosyal devlete veda mı edilecek? Yine halkın sosyal gereksinimi iftar çadırlarına mı bırakılacak? Asıl önemlisi, düşünülen bu değişiklikler Anayasa'nın başlangıç bölümü ve temel felsefesiyle çelişecek miydi, çelişmeyecek miydi?"

Tüm bunların kimler için yapıldığı konusunda da ciddi görüşler ve ciddi ayrılıkları ortaya sürüldü. Tüm değişikliklerin IMF veya Dünya Bankası yanında, uluslararası sermaye kuruluşlarına verilen sözlerin sonucu gerçekleştirildiği vurgulandı. Doğrusu kendisi için yapılan yasayla ilgili olarak kamuoyu, bu sorulara doyurucu cevaplar alamadı.

Değerli konuklar; iktidar yetkilileri ve tasarımı hazırlamakla görevli olan bürokratlar, "Kamu Yönetimi Kanunu Tasarısı" adını taşıyan bu metnin sadece bir çerçeve metin olacağını söyleyerek "10.2.2003 günü TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası yanında, Kamu Personel Rejimi Yasası, Özel İdare, Büyükşehir ve Belediye Yasası, Bölge Kalkınma Ajansı Yasası, Üst Kurullar Yasası, Kamu Sermayeli Şirketler Yasası, İdari Usul Yasası tasarılarının yasalaşması halinde, düşünülen toptan kamu reformu tanımlanmış olacaktır"

ÖZDEMİR ÖZOK'UN
AÇIŞ KONUŞMASI

demektedirler. Bu nedenle devlet yapısını yeniden oluşturulan böylesi önemli düzenlemelerin hiçbir kuşku ve endişeye olanak tanımayacak şekilde tümünden bilinmesi ve kamuoyu önünde detaylarına kadar tartışılması şarttır ve gereklidir; çünkü sayın bilim adamı Prof. Dr. Ülkü Azrak'ın belirttiği gibi, bizim anayasa sistemimizde "çerçeve yasa" kavramı yoktur. Her yasa aynı değeri taşır ve aynı yaptırım gücüne sahiptir. Dolayısıyla hukuk sistemimizin gereği olarak sonra gelen yasanın aykırı kuralları, önceki yasayı değiştirmiş olur. Oysa "çerçeve yasa" kavramının kabul edildiği sistemlerde, çerçeve yasaya uygunluk kesinlikle aranır. Dolayısıyla sonra yapılan yasanın, bu yasa, yani çerçeve yasaya aykırı kuralları iptal edilecek. Bunun doğal sonucu olarak iktidar yetkililerinin ve yasayı hazırlayan bürokratların bu yasayı çerçeve yasa saymaları hukuken anlamsız kalmaktadır. Bu bakımdan kamu reformunu oluşturan bütün metinlerin birlikte değerlendirilmesi zorunludur, ama bunlardan bir tanesi ayın 10'unda çıkarıldı. Bu yapılmadığı gibi, ayrı ayrı yasalaşan metinler de yeterince tartışılmadan TBMM Genel Kurulu'ndan hızla geçmektedir.

Peki, bu acele niye? İktidar bazı konularda çok aceleci, ama dokunulmazlık gibi ya da çok daha önemli hayati konularda son derece yavaş, bunu anlamak mümkün değil. Tartışacağımız yasa tasarısıyla ilgili olarak, bu da dahil olmak üzere, -benim bildiğim- 5 çok önemli etkinlik yapılmaktadır. Bunların sonuçları alınsın, dinlenilsin, acele edilmesin; tarafsız, objektif, sakın bu yasa yasalaşsın. Dileğimiz, dönülmesi mümkün olmayan hataların yapılmaması. Neden böyle önemli bir yasayla ilgili yeterince kamuoyunun sesine kulak verilmez; anlamak mümkün değil. Neden tüm tartışmaların sonucu alınmak istenmez; anlamak yine mümkün değil.

Ben, yasayla ilgili ayrıntılı bilgi vermek istemiyorum; çünkü konunun uzmanı olan katılımcılar, bizleri her yönüyle aydınlatacaklardır. Öncelikle katılımcılar başta olmak üzere, bu salonu bize tahsis eden ve her zaman yanımızda olan Danıştay Başkanı sayın Nuri Alan ve şahsında tüm Danıştay çalışanlarına, etkinliğe emeği geçenlere ve bizi yalnız bırakmayan sizlere, siz değerli konuklarımıza en derin saygılarımı, sevgilerimi sunuyorum.

Teşekkür ediyorum.

BİRİNCİ OTURUM

“KAMU YÖNETİMİNİN MERKEZ ve TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ SORUNLARI ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ”

Oturum Başkanı: Prof. Dr. İl Han ÖZAY
(İ.Ü. Hukuk Fakültesi)

Özdemir ÖZOK (Türkiye Barolar Birliği Başkanı): Efendim, birinci oturumumuzun konusu "*Kamu Yönetiminin Merkez ve Taşra Örgütlenmesi Sorunları ve Çözüm Önerileri*". Sayın Hocamız İlhan Özay'ı oturuma başkanlık etmesi için kürsüye çağırıyorum. Sayın Özay, konuşmacıları davet etsinler.

Sayın Özay; buyurun.

Oturum Başkanı: Efendim, önce bütün burada bulunanları en derin saygılarımla selamlıyorum. Saygılarımın yanında bir de müsaade buyurun, sevgiyle de selamlıyorum aynı zamanda; çünkü Danıştay bizim evimiz gibi, o bakımdan da bu çatının altında kim bulunursa bulunsun, hepsine karşı çok büyük bir sevgi duyuyoruz.

İLHAN ÖZAY'IN
KONUŞMASI

İkincisi, Türkiye Barolar Birliği'ni kutluyorum. Niçin Türkiye Barolar Birliği'ni kutluyorum? Türkiye Barolar Birliği en önemli konularda her zaman çok değerli çalışmalar yapan bir kuruluş. Örneğin bundan önce Türkiye Barolar Birliği, benim de içinde bulunmaktan büyük bir onur duyduğum bir komisyona bir "*Anayasa Tasarısı*" hazırlattı. O bizim hazırladığımız Anayasa tasarısı biraz gürültüye gitti; çünkü 12 Eylül günü açıklanacaktı, ilk çalışmalar bitirildiğinde, 11 Eylül günü maalesef Amerika'daki olay oldu. Ertesi günden başlayarak senelerce o olaydan başka hiçbir şey konuşulmaz oldu. Şimdi de bir ölçüde böyle gibi. "*Bir ölçüde*" diyorum; çünkü bizim İstanbul'daki olaylar ve saire, sadece bizi değil, bütün dünyanın kamuoyunu en fazla meşgul eden konular arasına girdi.

İLHAN ÖZAY'IN
KONUŞMASI

O Anayasa çalışmasını bir tarafa bırakın, işte bu yasa tasarısı da sayın Özdemir Özok'un açıkladığı gibi, son derece önemli. Hatta "çerçeve yasa, temel yasa olur mu, olmaz mı" ve saire, o tartışmayı teorik olarak bir tarafa bırakıyorum; ben bunu İtalya'da "Anayasal Kanun" diye bir kavram vardır, ona benzettim. Peki diğer kanunlar Anayasal değil mi, Anayasal kanun ne? Anayasal kanun, kabulü ve değiştirilmesi usulü Anayasa'ya benzeyen kanun, yani bir nevi Anayasa'dan sonra gelen Anayasa gibi. Bizdeki bu yasa da bizler için hiç olmazsa, kamu hukukçuları için bu nitelikte.

O bakımdan da ben bulunmak istedim, fakat bir konuşmacı olarak bulunmak istemedim, şu anlamda istemedim: Üstünüze afiyet, kısa bir süredir Adalet Bakanlığı Yüksek Müşaviri diye bir görevde bulunuyorum. Neresi yüksek, onu pek anlamadım, ama yüksek müşavir deyince, bizim bazı meslektaşlar maaşı falan yüksek zannediyorlar. Maaşımı söylemiyorum, Sıddık Sami Onar; "Evladım, sağda solda bizim maaşlarımızdan söz etmeyin; çünkü, bu ülkede herkes insanları paraya göre ölçtüğü için, 'demek ki bunların da hiçbir değeri yokmuş ki, bu paralara çalışıyorlar' der" derdi. O bize öyle önerirdi, biz o öneriyi hâlâ şey yapıyoruz. Buna karşılık, yasanın hazırlanışında görüş bildirmek ve saire şeklinde hiçbir görevim olmadı. O bakımdan da belki eleştirilerde söylenecek, yani teknik hukuk bakımından, da terimler bakımından da birtakım eksiklikleri olan bir tasarı ya da taslak. Fakat Meclis'e sunulmadan, sayın bakan bir görüş istedi. Ben o zaman kamu yönetiminin niye tam verimli bir şekilde çalışmadığını bir kere daha anladım. Öyle tembel bir insan falan değilim; fakat ne zaman sayın bakan, bir görüş istese, bundan önce o İdari Usul Yasası vesaire, onun koymuş olduğu sürelerle hiçbir zaman uyamıyoruz, o süreden bir hafta sonra, 10 gün sonra ancak verebiliyoruz böyle şeyleri. O bakımdan da görüş ulaştıktan sonra Allah'tan şey mi oldu, yani o görüşe dayalı olarak bazı önerileri göz önünde bulunduracaklar mı, bulundurmayacaklar mı, onu bilmiyorum, o tabii yasama meclisinin takdiri. Biz de bu görüşü bir ekip halinde İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Kürsüsü olarak hazırladık, asistanlarımla birlikte onu hazırladık ve buraya da gelirken, o bakımdan hep birlikte buraya geldik ve içimizden bir tanesi de zaten konuşmacı olarak açıklayacak, bazı açıklamalarda bulunacak.

Şimdi müsaade buyurursanız, ben sayın konuşmacıları kürsüye çağırarak istiyorum: Sayın Aytaç Durak, Adana Belediye Başkanı. Sayın Durak, ben unvanını yazsaydım, “Adana'nın değişmez Belediye Başkanı” diye yazabilirdim; çünkü ben kendisini çok uzun zamandır tanıyorum, çok uzun zamandan beri hep Adana Belediye Başkanı. İlkokulun bir kısmını Adana'da okudum. Ama benim zamanımdan çok farklı, değişmiş, olumlu yönde değişmiş, bunda onun da büyük bir katkısı olduğuna eminim.

Daha sonra sayın Dengir Mir Mehmet Fırat; Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkan Yardımcısı, konuşacaklar.

Bu programda sayın Hasan Fehmi Güneş'in de adı var. Fakat son anda yurtdışına gitmesi hasıl olduğu için, sayın Güneş aramızda bulunamıyor. Onun yerine de o partinin temsilcisi olarak sayın Mehmet Kesimoğlu burada olacak, bizimle birlikte olacak.

Son olarak da Dr. Taner Ayanoglu konuşacak. Taner Ayanoglu, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı'nın mensubu. İdare Hukuku Ana Bilim Dalı'nın mensubu olduğu gibi, tek numaralı kürsünün mensubu. Tek demek, çift demek ne demek, belki birçokları bilmezler, Danıştay mensupları haricinde. Tek numaralı kürsü, Sıddık Sami Onar, Lütfü Duran demek aynı zamanda. Almanların bir sözü varmış, “Soyluluk patates tarlasına benzer; çünkü işe yarayan kısımları toprak altındadır” derler. Biz de şimdi “Sıddık Sami Onar Kürsüsü, Lütfü Duran Kürsüsü” deyip duruyoruz, ama onların hepsi merhum oldu, biz de işte miraslarından yararlanıyoruz, büyük miraslarından.

Bu programa göre sayın konuşmacıların her biri için 20 dakikalık süre gözüküyor. Dikkat ederseniz, ben o sürenin bir kısmını zaten çaldım, büyük bir kısmını çaldım. Buna karşılık daha kısa bir süre kullanırlarsa, zamanında bitirebilirsek –ki o benim kanımca bir mucize olabilir, bilimsel toplantılarda hiç böyle mucizeler olmaz genellikle– belki o zaman bazı sorular, eleştiriler ya da yorumları salondan da alabiliriz. Bunu şu sırada yapamazsak, en azından öğleden sonraki oturumların bitiminde bunu yapabiliriz.

Ben, buradaki sıraya uyarak önce sayın Aytaç Durak'a sözü veriyorum.

Buyurun sayın Durak.

AYTAÇ DURAK'IN
KONUŞMASI

Aytaç DURAK (Adana Büyükşehir Belediye Başkanı): Sayın Başkan, Danıştay'ın değerli Başkanı ve değerli üyeleri, Türkiye Barolar Birliği'nin değerli Başkanı ve muhterem hazine; aslında böyle bir panele davetli olmamdan dolayı, şahsen burada son derece etkili sonuçlar alınacağına inanıyorum.

Ben bir uygulamacıyım, alaylıyım bir başka ifadeyle; önce benim dinleniyor olmam, çözüm yolları arayışında, irdelenmesinde daha yararlı olabilecektir. Biz yıllardır aksaklıkları uygulamada görüyoruz, olması gerekenleri düşünüyoruz, ama bunların uygulayıcıları olan Ankara ve özellikle parlamento ve siz uzmanlar, bizimle böyle iletişim sağlanan platformda bir araya gelmeniz, gerçekten yararlı sonuçlar doğuracağını takdir edersiniz.

Ben inşaat mühendisiyim, sayın Başkan'ın da ifade ettiği gibi uzun yıllar belediye konuları içerisinde bulundum. 1960'lı yıllarda, önce Adana'da Devlet Su İşlerinde Köy İçme Suları Şefliği, daha sonra Yol Su Elektrik Müdürlüğü görevi yaptım. Buradan hareket etmemin nedeni, o İl Müdürlüğümüz zamanında köyün çeşmesi, köyün yolu, köyün köprüsü veya oradaki sorunlar, oradaki valiyle, oradaki il özel idare bütçesiyle ve il daire müdürüyle, kaymakamla hallediliyordu. Ama aradan yıllar geçti, sanıyorum o zaman 14 civarında bakanlık vardı Türkiye'de; sonra bakanlık sayıları arttıkça, Ankara'da yeni genel müdürlükler icat oldukça, taşranın yetkileri hep Ankara'ya çekildi. Öyle bir hal geldi ki, bugünkü noktaya gelindi.

Ben genç yaşta taşrada uygulayıcı bir yatırımcı dairede müdürlük yaptıktan sonra, Adana'da üç dönem belediye meclisi üyeliği; üç dönemdir de belediye başkanlığı görevinde bulunmaktayım. Bu Ankara'nın büyümesi, başta bakanlık sayısının artması ve yetkilerin Ankara'ya çekilmesi, gözlerimizin önünde oldu. Eskiden tek başımıza orada hemen halkla beraber yapabildiğimiz işler, öyle bir gün geldi ki -hem belediye olarak, hem devlette bir yatırımcı dairede çalışan bir kişi

olarak- bu yetkilerin Ankara'ya çekilmesi, bizleri hizmetlerin realize edilmesinde son derece dolaylı ve dolambaçlı yollara itti. Zaman uzadı, işin fizibilitesi düştü, ekonomik olmayan ve halkı usandıran, çoğu zaman da yatırımları sonuca ulaştıramadığımız bir uygulama dönemi başladı.

Düşünebiliyor musunuz; ben geçen sekiz zabıta memuruna belediye olarak 100'er milyon lira ikramiye vermek istedim, ama Ankara ile bir dosya yazışma oldu ve işin sonunda ancak dört zabıta memuruna, başarılı oldukları için 100'er milyon lira ikramiye verebildim. Özal zamanında yine belediye yönetiminin temsilcileri arasında bulunmamdan dolayı, direkt olarak kontak yapabiliyorduk hükümet yetkilileriyle, bu sıkıntılarımızı anlatıyorduk ve bu tarihlerde Özal'ın bir sözünü hatırlıyorum: Diyordu ki, *"ben bürokrasiyi yenemeyeceğimi anladım. Siz gidin, belediye şirketleri kurun. Belediye şirketleri kurarsanız, kamu şirkettir, kanunların onlara tanıdığı birtakım pratik yetkiler vardır"*. İşte 1980'li yıllarda, yani 1984-85 yıllarında Adana'da biz de belediye şirketleri kurduk. Bu şirketlerden biri de Yeni Adana İmar İnşaat Şirketi'ydi, Adana Valiliği'yle Adana Belediyesi...

O zaman Büyükşehir değildik, Büyükşehir olduktan sonra pişman da olduk aslında, olmasa daha iyiydi. Sayın Cumhurbaşkanı'muz, geçen gün *"Olur mu, yani bir yerde iki yetkili olur mu?"* diyor. İşte bir karmaşa kanunudur o 3030 sayılı Kanun. O da halledilemedi, bu temel yasa çıkacak diye bekliyoruz yıllardır. Orada uygulamada son derece sıkıntılar başladı. İşte bu belediye şirketi, sayın Başkan'ın da ifade ettiği gibi, Adana'da olağanüstü seri kararlar alabildi ve çukura yapılmış, düz ovada, tarım alanlarını işgal eden sıcak, rutubetli bir şehir yerine, yamaçlarda, tepelerde bir yeni şehir yapılmasına Belediye şirketi önyak oldu ve sonuca kadar gitti.

Sayın Falcıoğlu burada, -o zaman Bölge İdare Mahkemesi Başkan'ydı- bir milyon insanın yaşayacağı bir şehrin kurulması, o şirket çok seri aldığı bu kararlar suretiyle bunu başarabildi. Hataları olmuyor muydu; oluyordu elbette. Ama *"hatasız iş yapayım"* dersiniz de herhalde hiç iş yapmamanız daha doğru olacak. Ben insicamlı konuşmıyorum, bağışlayın. Ben kırk yıldır devlet çarkının içerisindeyim, ama geçti-

AYTAÇ DURAK'IN
KONUŞMASI

ğimiz iki ay içerisinde Yargıtay'da iki defa mahkûm oldum; biri 5 ay 25 gün, diğeri de 11 ay 20 gün. Alaylı bir insanın, hızlı çalışan bir insanın kırk yıl başına gelmedi, ama 40. yıl, işte bu Memurin Muhakemat Kanunu değıştikten sonra, bizler artık Yüce Mahkeme'de yargılanıyoruz. Taşradaki mahkemeler ve memurin muhakematındaki yetkili olan vali ve yöneticileri, o ildeki belediye başkanlarını tanır, memurlarını tanır; o ilde çıkan gazeteleri bilirler, ne niyetle çıktıklarını bilirler. Bugün Adana'da günlük, haftalık ve aylık olarak 178 yerel gazete çıkıyor. 178 adet yerel gazete çıkarsa, bunların hangi niyetle, ne niyetle çıktığını oradaki yöneticiler, emniyetçiler, adaletçiler, MİT'çiler, valiler bilir. Ama derdimizi buraya, Ankara'ya anlatmaya kalkın, Ankara'daki hâkimler tabii satır aralarındaki kanunun satırlarına bakıyorlar ve orada birinci mahkûmiyetim, memur statüsünde yapılacak işleri kadro-lu işçi elemanlara yaptırmışım. Anayasa'nun ilgili maddesi, 1982 Anayasası'nın ilgili maddesi, "*Sürekli ve devamlı kamu hizmetleri, kamu görevlileri ve personeliyle yapılır*" diyor. Ben bilemedim tabii, memurlar ve kamu personeli, işçileri de kamu personeli zannetmişiz.

İkinci mahkûmiyet nedenim, Belediye Meclisi'nde halk beni seçmiş, ama meclis üyelerini seçmemiş benim partimden, Anavatan Partisi'nden, başkalarını seçmiş. İlçelerden geliyor, Büyükşehir Belediye Başkanı, kendi listesiyle seçilmiyor. Nereden seçiliyor bunlar; ilçelerde başka partililer seçiliyor, onlar geliyor "*Sizin üyeniz, bunlarla karar alacaksınız*" diyorlar. Hep muhalefet, Türkiye'de siyaset böyle yapılıyor. Madem ki onlar bana muhalif, o halde ne dersem aksini yapacaklar. Belediyeye otobüs alacağım, aldurmuyorlar; belediye şirketine aldırıyoruz otobüsü ve o şirketten belediyeye kiraya tutuyoruz. Belediye'ye kiraya tutulurken, 2886 sayılı İhale Kanunu'nun ilgili 71. maddesi, "*İki kamu şirketi arasında, hizmetin gereği olarak takdir yaparsınız, alırsınız ve fakat bu değışikliği yaparken genelgeye uymamışsanız...*" 11 ay 20 gün de oradan ceza alıyorum.

Bunları niye anlattım; bir tatbikatçının hızlı çalışan, şehrin kaderini etkileyecek kadar sürekli ve sonuç alıcı, somut sonuç alıcı rasyonel işleri gerçekleştirirken bürokrasinin önüne çıkarttığı engeller. Türkiye'de 38 bakanlığa kadar ulaşıldı.

Taşrada ben pratik birkaç cümle söyleyerek toparlamak isteyeceğim; sıkıntımı arz edeyim de çözüm yolları burada tartışılsın. Yeni yasa bize danışıldı, birçok yetkileri bize veriyorlar, bu yetkilerin karşılığında da etkili şekilde devlet erkini Ankara kullanacak, onda bir iddiamız yok.

Yeni yasa, merkezin yapması gereken işleri taşraya vermiyor, ama bu yeni yasa, şunları bize veriyor: Mesela Spor Bakanlığı'na bizden % 1 para kesiliyor. Adana'dan belediyenin parası % 1 Spor Bakanlığı bütçesine gidiyor Ankara'ya, orada program yapılıyor, Adana'da nereye top sahası yapılacaksa ve sayın Bakan da geliyor, "Burası iyi" diyor, biz de arkasından "Peki efendim, burası iyiyse buraya yapalım" diyoruz ve bizim gönderdiğimiz parayla bizim para geri dolanıyor, geliyor oradaki spor sahası yapılıyor veya Sosyal Güvenlik Bakanlığı var, oraya % 2 kesiliyor belediye bütçesinden, o paralar bizden Ankara'ya gidiyor, bu da yeni bir bakanlık, yeni genel müdürlükler. O sayın genel müdürlükler, Adana'daki sosyal dayanışmaya muhtaç insanların kimler olduğunu daha iyi bilir tabiatıyla, onların elemanları bunu tespit ediyorlar.

Bir küçük olay anlatarak sözümü bitirmek istiyorum, yani sıkıntılarımı anlatmak istiyorum: Bir gün İçişleri Bakanlığı Müsteşar'lığındaım, bir kasaba belediye başkanı, Aydın'ın Koçarlı Belediye Başkanı, "Başkan, bana yardımcı ol" dedi. "Nedir sorun?" dedim. Dedi ki, "Ben, kasabama bir fırın yaptırdım, ama -ruhsatlı, ruhsatını da kendi vermiş, İçişlerinden de kredi almış- Sağlık Bakanlığı'nın adamları geldi, bunu mühürlediler, tavanı inginmiş." Allah aşkına, Sağlık Bakanlığı'nın Türkiye'de sağlık işleri her iş bitti de bir küçük köydeki fırının tavanındaki yükseklik mi kaldı, yani bırakın ne halleri varsa görsün adamlar. Ankara o kadar büyüdü ki, Ankara büyüdükçe -ben kırk yıldır o çarkın içindeyim, hatta daha eski- Anadolu'daki işler sarpa sardı, işler yürümez oldu. Bizim sıkıntımız bu. Bunun değerlendirilmesi, gerek hukukçular, gerek yöneticiler, gerekse parlamento, Ankara'ya düşüyor. Ankara bunu yapacak mı, yapamayacak mı?

Sayın başkan, konuşurken gayet güzel "Sorunsuz bir yasa çıksın" dediler, doğru; bir başka cümlesinde, "Acele edilmemesi gerekir" dediler, o da doğru. Ancak 20 yıldır ben bu işi takip

İLHAN ÖZAY'IN
KONUŞMASI

ediyorum; o da doğru! Ne olacak şimdi? İnanın, iyinin daha iyisini bulmak daima mümkündür; ne olur biraz da yanlış olsun, eksik olsun, ama bizim bu sıkıntılarımızı çözecek bu temel yasanın çıkarılması doğrultusunda hareket biraz hızlandırılın. Ancak benim aklıma geliyor; acaba bu kanun parça parça çıkarılsaydı sayın Başkan, daha iyi olmaz mıydı? Benim sıkıntım neydi; Büyükşehir Belediye Başkanı olarak diyordum ki, "Seçildiğime pişman oldum." Seçim sistemi o kadar kötü ki, sizi halk seçiyor, halk partiler üstü oy veriyor, ama karşınıza sizin Belediye listeniz yok, başkaları geliyor oturuyor. Bu değişecekti, bu yeni taslakta vardı, yıllardır yazıldı. Bir seçim daha geldi, bir 5 yıl daha, yani eğer ben bağımsız Belediye Başkanı olur seçilirim, Adana'da Adanalılar da pişman olacak, ben de pişman olacağım. Niye; başkaları olacak, oturacak, hep muhalefet yapacaklar. İşte ondan sonra Yargıtay'da mahkûm olacaksınız. Niye? Otobüs aldirmayacaklar. Siz öteki yolu göstereceksiniz. Şirkete aldirmayacaksınız. Şirketten kiraya tutarken bir hata yapacaksınız; 11 ay 20 gün mahkûmiyet!.. Kadro isteyeceksiniz, Meclis imzalamayacak, İçişleri Bakanlığı vermeyecek. Muhalifseniz, siz işçiyile yapacaksınız oradaki mühendislik işini!.. İşte statüsünde aldığınız mühendise yaptıracaksınız, oradan da 5 ay 25 gün mahkûmiyet! Bilmiyorum, sırada yine var. 4483 sayılı Kanun değişmezse Türkiye'de, büyükşehir belediye başkanları, belediye başkanlığı yapamaz, inanın yapamazlar, bütün arkadaşlar sırayla mahkûm oluyoruz.

Efendim, saygı sunuyorum, sağ olun.

Oturum Başkanı: Sayın Aytaç Durak'a teşekkür ediyorum. Ben, aynı zamanda kendisinin Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı olduğunu da söylemeyi unuttum. Süreye uydular, hatta daha az süre kullandılar. Diğer sayın konuşmacılar, uzatmaktan endişe buyurmasınlar, oturum uzadıkça, benim saltanatım da uzuyor, başkanlık kötü bir şey değil.

Şimdi de sayın Dengir Mir Mehmet Fırat'a söz veriyorum.

Buyurun efendim.

Dengir Mir Mehmet FIRAT (AKP Genel Başkan Yardımcısı): Sayın Başkan; teşekkür ediyorum.

DENGİR MİR
HEHMET FIRAT'IN
KONUŞMASI

Değerli izleyicileri gördükçe de epey terliyorum; çünkü hakikaten Danıştay'ın çok değerli, çok tecrübeli -138. yılınızı kutluyorsunuz- özellikle idari yargının başında olan kişilerin karşısında kendimi imtihanda gibi hissediyorum. Dolayısıyla eğer bir kusur eylersem affola.

Ben, sevgili Özdemir'e cevap vererek başlayacağım. Sevgili Özdemir, buradaki konuşmalarında birkaç konuya değindiler. Ben, sevgili Özdemir'i okuldan tanırım, okuldan beri arkadaşız; demokrat kimliği, tarafsızlığı her zaman takdirimi toplamıştır. Kaldı ki 21. dönemde de Meclis'te çok faydalı çalışmalarını beraber yürüttük. Sayın Özdemir, idare şeklini ikiye ayırdı; biri küreselleşme nedeniyle şirket işletme zihniyeti şeklindeki bir idare; ikincisi de ulusal devlet yapılanması şeklinde. Benim hatırladığım kadarıyla idare hukukunu beraber okumuştuk, ama idare hukukunda böyle bir ayrıma ben şahsen rastlamamıştım, herhalde bu son küreselleşme nedeniyle böyle bir ayrıma tabi tutulmuş.

Bir de işletme zihniyetini neden bu kadar kötümser görüyoruz, onu da anlayamadım, yani vatandaşın memnuniyeti, acaba birilerini rahatsız mı ediyor? Çünkü işletme zihniyetinin temelinde, hizmet verdiğiniz kişinin, bireylerin veya kurumların memnuniyeti esastır. Benim hatırladığım kadarıyla birçok devlete de aynı şeyi getiriyorlar, kurumlara da aynı şeyi getiriyorlar, standartlar getiriyorlar ve orada da bu standartların temelinde müşteri memnuniyeti vardır, insanın memnuniyeti vardır.

Dolayısıyla aslında şunu söyleyebiliriz: Belki ikiye ayırmak gerekirse, kabataslak hukuksal olmayan bir ayrıma tabi tutarsak şunu söyleyebiliriz: Bir, vatandaşın odakta olduğu ve tüm hizmetlerin vatandaşa odaklandığı, onun memnuniyeti sonucunu doğuracak bir zihniyet; bir de vatandaş tebaa olarak görüp, idareciye, idare edenlere hizmetle mükellef ve ancak ne kadar lütfederseniz, o kadarını vereceğiniz insan şeklindeki bir idare. Ben inanıyorum ki sayın Özkök, birinciden yanadır.

DENGİR MİR
HEHMET FIRAT'IN
KONUŞMASI

Bir de tabii mensubu olduğum Adalet ve Kalkınma Partisi'ne karşı nedense bir güvensizlik duygusu içerisinde: "Acaba bu yasayla milli eğitim şunlara mı teslim edilmek isteniyor?" Evet, doğru; bakın, ne yapmak istiyoruz: Yerel yönetimler, eğitim programlarının hazırlanmasıyla uygulamanın denetimi Milli Eğitim Bakanlığı'nca yapılmak üzere temel ve orta eğitim ile ilgili fiziki altyapının Milli Eğitim Bakanlığı'nun öngördüğü niteliklere sahip eğitim kadrosunun oluşturulmasını sağlayacaktır. Koruyucu sağlık hizmetleriyle ilgili fiziki altyapının oluşturulması ve Sağlık Bakanlığı'nun öngördüğü niteliklere haiz sağlık personelinin sağlanması, yerel yönetimlere bırakılacaktır.

Eğer bir siyasi parti, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin dışındaki bir siyasi parti, eğitimin yerel yönetimlere tümüyle bırakılmasını, atamaların da dahil olmak üzere bırakılmasını belirtirse, bu bir tehlike değil, kesinlikle tehlike değil; çünkü Adalet ve Kalkınma Partisi bunu söylemiyor, çünkü bunu "Yerel Çözüm 2000'e Doğru" Cumhuriyet Halk Partisi söylüyor. Hatırlayabildiğim kadarıyla siz de Cumhuriyet Halk Partisi'nin aktif üyelerinden birisiniz. Cumhuriyet Halk Partisi, Yerel Yönetimler Çözüm 2000'de bizim şu yasada getirmek istediğimizden çok daha etkin ki ben buna katılıyorum, Cumhuriyet Halk Partisi'nin bu fikrine katılıyorum; çünkü vergilendirmeyi de yerel yönetimlere bırakıyor, yani bir şok vergilendirmeyi de yerel yönetimlere bırakıyor, buna da katılıyorum, bu yasanın noksan olduğunu söylüyorum. Ama neden çifte standart; bunu anlayabilmek biraz benim için zor oluyor. Eğer arzu edilirse, daha detaylı okuma imkânına sahibim ve hepsine katılıyorum, bunu kabul etmediğim anlamında söylemiyorum; bu yasanın noksan olduğu, bu yasanın bazı korkularla, bazı çekincelerle sınırlandırıldığı kanısındayım, bunun genişletilmesi lazım.

Eğer katılımcı demokrasi diyorsak, eğer insan odaklı idare diyorsak, artık bu oyuna son verilmesi lazım Türkiye'de; bu oyun şu: 550 kişilik bir parlamento, bu parlamentoda iktidarı sağlayan bir veya birden fazla siyasi parti, ona mensup olan milletvekili sayısı, bugünkü sayıyla 367, öbür yandan üst düzeyde 4 bin tane bürokrat, iktidarın paylaşımı. 368, yani iktidar olarak gözükene, iktidar erkinin ne kadarı lütfedilirse, o

2 bin, 3 bin kişi tarafından, o alan içerisinde oynama hakkı.

Artık vatandaş şunu istiyor: Diyor ki, “*Oyunu beraber oynayacağız. 368 kişiyle de oynamayacağız; çünkü şu önümüzdeki yerel yönetimlerde 225 bin seçilmiş insan olacak, ama etkisiz, yetkisiz karar verme gücü olmayan, kaynağı olmayan 225 bin kişi.*” Hayır, 225 bin artı, hatta bunu 500 bine çıkartmak lazım, minimum, artı 368 kişi iktidarı paylaşmak durumunda, ihtilaf burada. Ama bu şekilde olur, bu bu şekilde olur, tartışabiliriz, hukuki yönünü tartışabiliriz, anayasal yönünü tartışabiliriz, o ayrı bir konu. Ama temel nitelik, demokrasiyi Anadolu sınırları içerisinde her karışına yayma, Ankara’da oynanan bir oyun olmaktan çıkarmak ve Osmanlı döneminden bugüne kadar başlayan “*tebaalık mı, vatandaşlık mı*” mücadelesine noktayı koyabilmek, vatandaş olabilmek. Mücadele bu, bu yasaların temel amacı da bu, bir kere bunda mutabık kalalım.

“*Toplumsal mutabakat var mı, yok mu?*” Neyi kastediyorsunuz, onu anlamadım. Toplumsal mutabakat var, Prens Sabahattin’den beri var, o günden beri tartışılıyor. Türkiye’nin, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunun en kritik yılları olan 1919-1920, yani Yunan orduları Polatlı’da, top sesleri buradaki Birinci Meclis’te duyulurken, o gün dedelerimizin yapmış olduğu Anayasa’da, çok acil yapılmış olan 1921 Anayasası’nda buna çok önem veriyorlar, bunu tartışıyorlar, o top sesleri içinde tartışıyorlar, “*bu ülke nasıl idare edilmelidir*” diye ve o meşhur 1921 Anayasası’nın meşhur 11. maddesini yapıyorlar. Nedir bu 11. madde; Anayasa’nın bu maddesiyle bugün getirilmek istenen Kamu İdaresi Temel Reform Yasası veya o anlayışı da kıyaslayalım; yani dedelerimiz 1921’de neyi düşündü, biz bugün neyi tartışıyoruz, bunu kıyaslamak için: “*Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyete hazirdir. Harici ve dahili siyaset, şer’i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ve menafü birden ziyade vilayete şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi’nce gazir edilecek kavanin mucibince evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şûralarının salahiyeti dahilindedir.*” Gerisini okumuyorum; çünkü orada da bu vilayet şûralarının nasıl teşekkül edeceğini söylüyor.

DENGİR MİR
HEHMET FIRAT’IN
KONUŞMASI

DENGİR MİR
HEHMET FIRAT'IN
KONUŞMASI

Biz, şu maddenin, şu çerçeve maddenin çizmiş olduğu hudutları, mahalle tevdi etmiş olduğu yetkilerin çok büyük bir kısmını şu yasada yer aldırmadık. Cumhuriyet Halk Partisi'nin de takdirle karşıladığım "Yerel Çözüm 2000" önerilerinde de aynı kapsama erişemediğini gördüm. İşte bence tartışılması gereken şey bu. Mutabakat diyorsanız, mutabakat 1921'de var, Cumhuriyet'in temelleri atılırken var. Bırakın, kamuoyu yoklamalarına biraz bakın. Bu, çok fazla tartışılan bir yasa değil, aynı zamanda teknik bir yasa. Benim hatırladığım kadarıyla televizyonda yapılan böylesine bir forumda, hemen oradaki dinleyiciler arasında yapılan bir yoklamada, yüzde 57 "evet, kamu yönetimi değişmelidir" sonucu çıktı. Bizim yaptırmış olduğumuz kamuoyu yoklamalarında aynı sonuca varıyoruz. Bunu yeterli de bulmuyoruz, yüzde 57'nin çok üstünde bir "evet" çıkıyor. Ancak doğru, birileri memnun değil. Hani yasanın doğruluğunu ve yanlışlığını biraz sonra tartışacağız, olabilir; çünkü mükemmel yasa yapıldığı iddiasında falan değiliz, şahsen ben değilim, bir hukukçu olarak değilim. Ben brifing aldığım zaman da bir hukukçu olarak, bir hukukçu bakışıyla "şurada şurada yanlışlar var, şuralar Anayasa'ya aykırı." Mesela temel yasa, doğru, aynı fikirdeyim, bizde temel yasa fikri yoktur, Anayasa, yasalar vardır. Bu fikir, bunları söyledik ve ben inanıyorum ki bunlar da düzelecektir. Zaten bugüne kadar Meclis gündemine gelmemesinin sebebi, bunların yeniden tartışılır olması, yeniden görüş alınması. Ben inanıyorum ki bazı değişiklikler yapılacaktır, yani benim de üç, dört yere hukuken itirazım var; ama temel olarak itirazım yok.

Niye itirazım yok, onu da arz edeyim; fazla bir yere gitmeye lüzum yok, şundan dolayı itirazlarım var. Bugün Türkiye'nin şöyle bir kaba fotoğrafını çekelim ve bakalım; milli gelirde dünya 21., bilgi toplumunda 37., rekabet liginde 46., yolsuzluk ve rüşvette maşallah oldukça ön sıralarda, birbirine güvende son sıradan ikinci, beyin göçünde ön sıralarda, sosyal güvenlikte OECD sonuncusu, para aklamada ilk sıralarda, yabancı sermaye girişinde sonlarda, 400 bin kahveye karşı 394 tane kütüphanesi olan bir ülke. Bugünkü idare sistemiyle gelinen nokta bu ve herkes şu fikirde: "Türkiye, duvara dayanmıştır; ekonomide duvara dayanmıştır, idarede duvara dayanmıştır, siyasette duvara dayanmıştır."

Türkiye yeniden yapılanma ihtiyacındadır, baştan sona yeniden yapılanma ihtiyacındadır. Artık şurasını düzelterek, burasını düzelterek idare etme dönemi sona ermiştir. Zaten ekonomi bilimi, belli bir noktada arka arkaya önünüze üç defa kriz koymuş. "Efendim, Başbakan hastaydı da ondan." Hayır beyler; yanlış tatbikatların, yıllarca gelen yanlış tatbikatların birikiminden, ama bir sebep gerekiyordu, o sebep de o günkü Başbakanın hastalığıydı veya Anayasa'nın fırlatılmasıydı. Değil aslında, Anayasa'yı şu anda fırlatıyoruz, olmuyor. Arka arkaya bir hafta içerisinde dört tane büyük saldırıyla karşı karşıya kalıyoruz, terör saldırısıyla karşı karşıya kalıyoruz, piyasalar oynamıyor, döviz oynamıyor. Bırakın Anayasa kitapçığının fırlatılmasını, olmuyor; çünkü Anayasa fırlatmanın ekonomi biliminde menfi tesirleri yok, ama terör olaylarının menfi tesirleri var. Demek ki bunlar değil, demek ki AK Parti de değil. Siz güvenmeyebilirsiniz, ama bu millet güvenmiş, bu millete siz güvenmek zorundasınız en azından. Birileri iktidar yaptı, siz yapmadınız; serbest bir seçime gidildi, serbest seçimde bu halk birilerini tercih etti. Artık seçkinci zihniyetten ve Jakoben anlayıştan bir yerde Türkiye'nin kurtulması gerektiği kanısındayız; çünkü temel sorunlarından birisi de zihni yönden budur. Birileri kendilerini bu halka bir lütuf gibi görüyor, bu halkın idare edilmesi için kendilerinin Tanrısal bir güçle donatıldığını ve Tanrı tarafından özel olarak indirildiğini zannediyorlar. Yok beyler, öyle bir şey yok, hiçbir farkımız yok, hepimiz Anadolu'nun çeşitli yerlerinden gelmişiz. Olabilir, şansımız olabilir, bir üniversite bitirmiş olabiliriz; milletvekili olmuş olabilirim, siz Türkiye Barolar Birliği Başkanı olabilirsiniz, Hocam Profesör olmuş olabilir, ama hepimizin kaynağı aynı yer, öyle bir Tanrısal gücümüz filan da yok ve inanın ki o beğenmediğimiz, tebaa veya vatan-daş olarak düşündüğümüz insan, bu ülkeyi ne az bizim kadar yetenekli olarak idare etme yeteneğine sahiptir. Eğer bizi seçebiliyorsa, biz kendimizi çok kötü görmüyorsak, ben inanıyorum ki kendisini de idare edecektir. Bu yasa onu getiriyor.

Yasal olarak tartışalım, hiçbir itirazım yok; düzeltelim, katkı sağlayalım. Ancak çözümsüzlük önermeyelim, "kaldırıp atalım" yok. Prens Sabahattin'den beri, yani 200 senedir "Türkiye bilmem ne projesi" -güzel güzel de isimler bulmuşuz- tartışmış tartışmış, askeri idare dönemleri de dahil, ondan sonra

fırlatılıp atılmış. Ancak bu fırlatılıp atılmayacak. Katkı sağlıyorsanız buyurun, hep beraber katkı sağlayalım, iyi hale, güzel hale, doğru hale getirelim. Yüzde 100 iyi yasa yoktur, bir hatası da varsa bu Tanrısal bir söylem değildir, her an değiştirilebilecek bir yasadır, insan yapısı bir yasadır, hatasını gördük mü oturur hep beraber değiştiririz.

Teşekkür ederim.

İLHAN ÖZAY'IN
KONUŞMASI

Oturum Başkanı: Teşekkür ederim sayın Fırat'a.

Şimdi bir iki noktada, doğrusu beni çok duygulandırdı da yarama parmak bastı. Ankara Hukuk Fakültesi'nde herhalde okuduğunuz için, idare edilenler olarak size öğretilmiştir vatandaşlar. Biz İstanbul Üniversitesi'nde "yararlananlar" diyoruz. Niçin "yararlananlar" diyoruz; idare bize o hizmeti sunmakla görevli, mükellef. Bizim de hakkımız, o hizmetten yararlanmak. Yabancı dilleri Türkçe'den daha iyi bilen devlet adamları ya da bir devlet kadını, "müşteri" terimini kullandı, "yararlanan" demek istiyordu. Ancak İngilizce ayrı zamanda müşteri anlamına gelen bir kelime kullanıldığı için, "müşteri" deyince de Türkiye'de pek tabii olarak kıyamet koptu.

Oyunu beraber oynamak çok güzel bir şey. Yalnız sayın Fırat, eğer beraber futbol oynayacaksak, müsaade edin bizim de ayaklarımıza krampon giydirilsin. Bir oyunu beraber oynuyoruz, ama bazılarının ayağında, milyonlarla ifade edilen fiyatlara satılan kramponlar var, biz çıplak ayaklarla ortada dolaşıyoruz. Biz dediğim, yani idare edilenlerden biri olarak ben.

Kamuoyu yoklamalarına da fazla güvenmemek lazım. Ben hatırlıyorum; 1982 Anayasa'sı yapılırken, hiç tartışılmadı, o noktaya gelindiğinde Türkan Şoray, bir gazeteye beyanat verdi, "Ben okudum, çok beğendim, çok güzel bir Anayasa" dedi. Ben de merak ettim, "hangi anayasa kültürü ve bilgisi var?" diye. Belki bir filmde anayasa hukuku uzmanı ya da profesörü rolünü oynamıştır, bilmiyorum, onun filmlerinin hepsini görmedim. O bakımdan da kamuoyu yoklamalarına yüzde 57 dediniz, yüksek bir rakam, ona da fazla güvenmemek lazım. O Tanzimat'ı Hayriye Fermanı ve saire ilan edildiği zaman, sokaktaki vatandaşa sormuşlar, "Peki ne oluyor

şimdi, ne olacak?" O da demiş ki, "Bundan sonra gâvura gâvur denilmeyecek." Yani onun getirdiği o, gâvura gâvur denilmeyecek, ama gâvur yine gâvur kalıyor. Yine de açıklamalarınız için teşekkür ediyorum, verdiğiniz umutlar için; düzeltme, görüş almak ve saire bakımından.

Şimdi de bakalım sayın Mehmet Kesimoğlu, bu konular da bize neler anlatacak.

Buyurun.

Mehmet KESİMOĞLU (Cumhuriyet Halk Partisi Kırklareli Milletvekili): Sayın Başkan, sayın Danıştay Başkanı, değerli milletvekili arkadaşlarım, değerli Türkiye Barolar Birliği Başkanı ve değerli katılımcılar; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın tartışıldığı bu panelde sizlerle birlikte olmaktan dolayı, böylesine seçkin bir toplulukla düşüncelerimi paylaşmaktan dolayı da son derece memnunum, mutluyum. Bu imkânı bize tanıdıkları için de Türkiye Barolar Birliği'ne ve Danıştay'a teşekkürlerimi sunuyorum.

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Sayın Başkan'ın açılıştaki o keyifli sohbetinde ifade ettiği o partinin, yani Cumhuriyet Halk Partisi'nin Kırklareli Milletvekili olarak her birinizi sevgi ve saygıyla selamlıyorum.

Değerli katılımcılar; benden önceki değerli konuşmacı, sözlerinde Cumhuriyet Halk Partisi'nin adını da zikrederek, milli eğitimin yerel yönetimlere devri konusundaki düşüncelerin, yetkinin tamamen devri düşüncelerinin Cumhuriyet Halk Partisi'nin de paylaştığı bir görüşten kaynaklandığını ifade etti. Cumhuriyet Halk Partisi, demokratikleşme ve özgürleşme adına yerelleşmeyi tabii ki savunuyor, varolduğu günden beri savunuyor, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana savunuyor. Ancak bu devrini merkezi yönetimin yetkilerinin yerel terk edilmesi anlamında değil; yerelleşme adına yerelleşme yönetim ilkesi çerçevesinde, yetki genişliği ilkesi çerçevesi içinde savunuyor. Bunu gerçekleştirmeye çalışırken de milli eğitimde birliği savunuyor, milli eğitimdeki ulusal politikaların bütünlüğünü savunuyor, siyasi kayırmacılığın önüne geçilmesi adına savunuyor; yoksa değerli konuşmacının partisinin eylem ve söylem arasındaki farklılıkları gibi, bir gecede 170 tane Talim Terbiye Kurulu üyesini, 1.100 tane Mil-

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

li Eğitim Müdürü'nü aynı anlayışla değiştirerek yapmıyor.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması, gerçekten çok önemli bir ihtiyaç; bunu biz de söyledik, biz de bu düşünceyi paylaşıyoruz. Bugüne kadar sağ politikalar, yönetimi merkezeleştirdiler; devleti, kamu yönetimini hantal, işlemez, üretmez, verimsiz, pahalı bir hale getirdiler. Bu anlayışla bakacak olursak; itibarı zedelenen, onuru sarsılan kamu yönetiminin gerçekten yeniden yapılandırılması gerekiyor. Köktenci ve ilerici yaklaşımlarla en çağdaş, en ilerici, en verimli ve en güler yüzlü kamu yönetimi anlayışını bu ülkeye getirmek gerekiyor. 1950 yılından beri bu kamu hizmeti merkezeleştirildi, özellikle 1980-1990 yılları arasında bunun en canlı örneklerini yaşadık. Bu, gerçekten kaçınılmaz bir olgu olarak karşımızda duruyor. Bu anlayışın gereklerini yerine getirirken de temelde bireyin özgürleşmesinin, sivil toplum örgütlerinin katılımlarının artırılmasından hareket etmek gerekiyor.

Cumhuriyet Halk Partisi, en verimli ve en ekonomik, en çağdaş, en güler yüzlü bu kamu hizmetinin topluma kazandırılması konusunda katkı vermek istiyor. Bu Hükümetin hazırlanmış olduğu Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'na da bu anlayışla yaklaşıyoruz, bu sorumluluk ilgisi çerçevesinde yaklaşıyoruz. İncelediğimiz zaman görüyoruz ki, hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda gerçekten çok ciddi manada sorun alanları bulunuyor. Ben, süremi de iyi bir şekilde kullanmaya çalışarak, sizleri de çok fazla sıkmadan, bu düşüncelerimi sizlerle paylaşmak istiyorum değerli arkadaşlarım.

Öncelikli olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda bir bütünlük sorunu var. Anayasa'nun ilgili maddesinde de belirtildiği gibi, ifade edildiği gibi, yönetim bir bütündür, parça parça düzenlenmez. Oysa iktidarın söylemlerinden görüyoruz ki, bu bir çerçeve yasa. Bu çerçevede yasadan sonra, arkadan yaklaşık 8-10 civarında yasa daha gelecek, bunlarla beraber bir bütünlük sağlanacak. Burada bir lego anlayışını görüyorum; 3-5 parça önümüze sürülüyor, bunlarla ilgili düşüncelerimiz soruluyor ve bütünü değerlendirmemiz isteniyor.

Bu bir kere anayasa mantığına bence ters. "Çerçeve yasa"

diyoruz, "arkadan 10 tane yasa gelecek" diyoruz, bu gelecek yasaların ne olduğunu biz bilmiyoruz, ben bilmiyorum. Peki bilmediğim konuda, bilgimin olmadığı bir konuda nasıl katkı verebilirim? Arkadan gelecek olan yasalar; Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, bunları görmeden çok sağlıklı bir değerlendirme yapmanın ben mümkün olmadığını görüyorum. Arkadan gelecek, sonradan gelecek yasalarla bu hazırlanan, "çerçeve yasa" diye tabir edilen yasanın arasında uyumun gerçekleşebileceğini görmeden sağlıklı bir değerlendirmenin pek mümkün olmadığını düşünüyorum. Ayrıca anayasacı değilim, hukukçu hiç değilim, çok da isterdim, ama Mülkiyede Mümtaz Soysal hocamız, bize anayasa hukuku dersini verirken, çerçeve yasadaki hiç bahsetmedi; anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik diye devam ediyor, hepimizin bildiği gibi. Bu çerçeve yasa da anayasa hukuku mantığına uymuyor gibi geliyor.

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

"Arkadan gelecek yasalar" dedik; Büyükşehir Belediyeleri Yasası'ndan bahsettik, bunların hiçbiri hakkında en ufak bir fikrimizin olmadığını ifade ettik. Ancak dün, parlamentoda gerçekten son derece baskıncı bir yaklaşım içerisinde bir yasa geçti. Bu arada sayın AKP milletvekillerine de bu yasanın hayırlı olmasını diliyorum. Pazartesi günü -ben İçişleri Komisyonu üyesiyim- bu kanun teklifi bir saygıdeğer milletvekilimizin hazırladığı kanun teklifi komisyonumuza geldi, komisyonda görüşüldü, dün de parlamentodan geçti. Nedir bu yasa teklifi; büyükşehir belediyelerinin sınırlarını tespit eden bir kanun teklifi. Yasaya göre, pergelin sivri ucunu illerde, Büyükşehir belediyelerinin il, vilayet binalarına koyuyorsunuz, 25, 30, 50 km'lik yarıçaplı daireler çiziyorsunuz, işte size büyükşehir belediyelerinin sınırları, pergel anlayışıyla sınır tespiti. Oysa her büyükşehir belediyesinin kendine özgü sınırları, kendisine özgü sorunları var. Bunların çok ciddi manada araştırılmadan, konuşulmadan, tartışılmadan bir kanun haline dönüştürülmesi son derece sakıncalı değerli arkadaşlarım. Ayrıca siyasi etiğe uygun değil; seçmen kütüklerinin askıya alındığı bir dönemde, yerel seçim tarihinin tespit edildiği bir dönemde, adayların birbiri sıra ortaya çıktığı bir dönemde büyükşehir belediyelerinin sınırlarını değiştiriyorsunuz ve beldelerde yaşayan insanlara diyorsunuz ki, "Tamam, belde

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

başkanını da seçeceksin, ama büyükşehir belediye başkanına da oy vereceksin." Bu yaklaşım, doğru bir yaklaşım değil, ama AKP iktidarında bu yaklaşımın örneklerini çok sayıda görüyoruz; "parlamentoda biz sayıca çoğuz, dolayısıyla haklıyız" mantığıyla hareket ediyorlar. Ancak bu haklılığın, bu kendilerine göre haklılığın uzun dönemde çok sancılı, sıkıntılı sonuçlarının olacağını öngörmek çok önemli, çok büyük, çok öngörü gibi gelmiyor bana değerli arkadaşlarım.

İkinci sorun alanı, uzlaşma eksikliği. Kamu yönetiminin temel yapısını düzenleyen, toplum hayatının yapısını düzenleyen bu tasarının toplumun geniş kesimlerinde tartışılması, belli bir oydaşma üzerinde buluşulması gerekirken, bildiğimiz kadarıyla TOBB'un ve TUSİAD'ın dışında, sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmadığını ben biliyorum. Sayın Türkiye Barolar Birliği Başkanı Özdemir Özok'un konuşmalarından da son derece memnun ve mutlu oldum, söylediklerinin hepsinin altına da imzamu atarım. Keşke bu görüşler, bu noktalara gelmeden alınsa, bu tasarı çok daha ihtiyaca uygun bir hale getirilse diye düşünüyorum.

Tasarının gerekçesinde küreselleşme, bilgi toplumu gibi kavramlar var. Hesap verilebilirlik, saydamlık, katılımcılık, gerçekten hepimizin hoşuna gidebilecek kavramlarla süslenmiş, bezenmiş bir tasarı, ama IMF, Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşların dayatmalarıyla hazırlanmış, buram buram tercüme kokan bu tasarı, toplumda tartışılmalıdır değerli arkadaşlarım. Tartışılmadan, uzlaşmadan, aceleye getirilmiş ve aceleye getirilmek istenen bir tasarıdır, yani toplumsal özden, ulusal özden yoksun bir tasarı.

Yine bir başka sorun alanı, anayasaya uygunluk. Hazırlanan bu kanun tasarısının çok ciddi manada Anayasa'ya aykırılık sorunları var değerli arkadaşlarım. İdarenin bütünlüğü diyoruz; sözlerimin başında da ifade ettim, Anayasa'nun maddesinde "İdare bir bütündür" der, onlar da öyle söylüyorlar. Ancak söylenenle yapılan çok farklı. Merkezi idare, birtakım yetkilerinden vazgeçiyor, vazgeçilen yetkiler yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek, ama bu anlamda idarenin bütünlüğünden bahsetmek olası değil.

Sosyal devletle anayasal anlamda çelişen unsurlar var. Bi-

raz önce sayın Başkan, değerli konuşmacının sözleriyle ilgili küçük de olsa bir değerlendirme yaptı. Kamu yararı, kamu hizmeti, çok daha farklı manada algılanıyor, kâr ön plana çıkarılıyor. Kurumsal yapıya ulaşmaya çalışan aile şirketlerinin duvarlarında “Müşteri memnuniyeti esastır” diye çeşitli tabelalar görürüz; burada da “Müşteri memnuniyeti esastır” gibi bir yaklaşım, bence doğru bir yaklaşım değildir. Kamu hizmeti, kamu yararı ön planda olmalıdır; müşteri memnuniyeti değil, vatandaşın memnuniyeti esas alınmalıdır.

Kamu çalışanlarıyla çok ciddi manada Anayasa’ya uyum sorunu vardır. Anayasa’nın yine 128. maddesinde, “Devletin Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin” diye devam ediyor, “Bu görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” diyor. Bu da Anayasa’ya bir aykırılık teşkil ediyor. Sözlerimin devamında, özellikle kamu çalışanlarıyla ilgili çok ciddi sıkıntıların ve sancuların ortaya çıkacağına örneklerini sizlerle paylaşmak istiyorum. Eğitimde fırsat eşitliği ile ilgili Anayasal sorunlar var; kamu hizmeti yerel yönetimlere, oradan da özel sektöre devrediliyor. Sözlerimin başında ifade ettim, milli eğitimde öğretim birliği ortadan kaldırılıyor. Cumhuriyet’imizin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk’ün çok önemseydiği tevhidi Tedrisat Kanunu’yla ilgili çok ciddi aykırılıklar söz konusu. Bütün bunlar sonucunda fırsat eşitliği ortadan kalkacak, eğitim paralı ve pahalı bir hale gelecek değerli arkadaşlarım.

Sağlık hizmetlerindeki düzenleme, yine Anayasa’yla çelişen bir özellik gösteriyor. Anayasa’nın 56. maddesini de hemen bir cümleyle ifade etmek istiyorum: “Devlet, herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak, insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi arttırmak için işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler” diyor. Sağlık kuruluşlarının hepsini devrediyorsunuz, ama ulusal bir sağlık politikasını nasıl geliştireceksiniz, belli değil. Ulusal boyutta bir bulaşıcı hastalık meydana gelse, bununla mücadele nasıl gerçekleşecek, belli değil.

Sosyal devletle çelişen çok ciddi yine aykırılıklar var. Anayasa’da 2. ve 5. maddelerde, özellikle değiştirilmesi teklif edilemeyecek maddelerden olan 2. maddede sosyal devlet ol-

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

gusu işlenmiş. Ama bu Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, sosyal devlet anlayışını sevmiyor değerli arkadaşlarım; onlar daha çok sosyal yardım devletini seviyorlar, erzak yardımıyla ve benzeri yardımlarla vatandaşa yardım etmeyi sosyal devlet olmanın bir gereği olarak görüyorlar. Oysa biz, Cumhuriyet Halk Partisi olarak diyoruz ki, "*Sosyal yardım devleti değil, sosyal hak devleti olmalıyız.*" Tabii bu, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tüccar siyaset anlayışıyla örtüşen bir anlayış.

Kamu hizmeti ve kamu görevi kavramlarına getirdiği yeni tanım, içerik; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik konularında özelleştiriciliğe yönelik, ayrıca yönetim formülünde, yani özel sektör, bürokrasi ve sivil toplum örgütleri ayrımında özel sektörü ön plana çıkartarak özelleştiriciliği teşvik eden bir anlayış.

Üniter devlet yapısıyla ilgili sayın Özdemir Özok'un da biraz önce ifade ettiği gibi, gerçekten ciddi kaygıları içeren maddeleri görüyoruz. Özellikle merkezi yönetimin görevleri tek tek sayma suretiyle belirleniyor, bunun dışında kalan görevler yerel yönetime devrediliyor. Bu ciddi bir kaygı, ciddi bir yanıştır. Çoğumuzun paylaşacağı gibi, yerelleşmek önemlidir, ama denetim merkezini, denetim gücünü merkezde tutmak gerekir. Denetim gücünü de eğer yerelle paylaşırsanız ya da yerele devrederseniz, denetim gücünü ortadan kaldırarak merkezi yönetimi gerçekten ciddi zafiyetlere uğratarırsınız. Bunlar çok ciddi kaygı ve tereddüt alanları değerli arkadaşlarım.

Kamu çalışanlarıyla ilgili birkaç şey ilave etmek istiyorum: Kamu çalışanlarıyla ilgili de çok ciddi sıkıntılar vardır. Devlet memurluğu, istisnai bir hale getiriliyor, sözleşmelilik esas durum haline getiriliyor ve 1,5 milyona yakın devlet memuru Demokles'in kılıcı gibi tepelerinde sözleşmeyle karşı karşıya bırakılıyor. Bu da son derece yanlış, son derece de sıkıntıları ortaya çıkarabilecek bir anlayışın ürünü. Devlet memurları, "*geçici görev*" adı altında başka yerlerde görevlendirilebilecekler. Bu da siyasi kayırmcılığı ortaya çıkarabilecek bir yaklaşım, öteden beri memurlarımızın şikâyet ettiği sürgün kurumunu yasal bir kimlik haline dönüştürebilecek bir yaklaşım. Amiri, memura diyecek ki, "*Kardeşim, şurada görevlisin*".

"Gitmiyorum." O zaman gitmezsen, karşına başka bir kurum gelecek; istifa kurumu.

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Bir diğer yandan kamu görevlilerinin sayısının çok olduğu ve bunun azaltılması gerektiği gibi bir yaklaşım sergileniyor. Bu iddia kesinlikle doğru değil değerli arkadaşlarım. Şu anda Türkiye'de 2002 verilerine göre 2.750.885 kamu görevlisi var. Bir iki rakam vermek istiyorum: OCED verilerine göre kamu personelinin nüfusa oranı Finlandiya'da %10, Fransa'da % 8, Amerika Birleşik Devletleri'nde % 7, Almanya'da % 5, Türkiye'de yalnızca % 3. Peki nerede kaldı, kamu görevlilerimizin sayısının çok fazla olduğu iddiası? Bu da doğru değil.

Kamu hizmeti, ayrıca sürekli sunulan bir hizmettir. Sürekli sunulan bir hizmet için de kamu görevlilerinde de bir süreklilik esas olmalıdır, yani iş güvencesi olmalıdır. Yarın kaygısı olan insanlar, evine götüreceği ekmeğin kaygısını duyan insanlar, nasıl verimli olabilirler, nasıl yararlı olabilirler, takdirinize sunmak istiyorum.

Yine çok önemli bir sorun teşkil edebilecek alan, denetim. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda denetim, iki başlık altında değerlendiriliyor; biri iç denetim, biri dış denetim. Bu dış denetim görevi Sayıştay'a bırakılıyor; iç denetim, o kurumun başındaki görevliler tarafından tayin edilecek, tespit edilecek görevliler eliyle, yani muhakkikler eliyle yerine getirilecek bir görev, muhakkikler iç denetim görevini yerine getirecekler.

Aynı zamanda bu kanun tasarısında, kurumların başındaki genel müdürlerin, müsteşarların hükümetle gelip gideceği esası var. Hükümetle gelip giden o görevli, o üst düzey yönetsel görevli, bir konu hakkında muhakkik tayin ettiğinde, özlük hakları o üst düzey yönetsel tarafından tayin ve takip edilen o görevli, o muhakkik, acaba objektif kıstaslar dahilinde bir denetim görevi yerine getirebilir mi? Onun dışında, artık yolsuzluklar uluslararası ilişkilerde, uluslararası boyutlarda karşımıza çıkıyor. O kurumun en üstündeki görevlinin içerisinde bulunduğu yolsuzluklar var ya da uluslararası boyutta yolsuzluklar var. O kurumun işleyişiyle, mevzuatıyla ilgili bilgi sahibi olan bu muhakkikler, bu denetçiler, bu yolsuzlukları nasıl araştıracaklar? "*Uluslararası boyutlar*" diyo-

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

ruz; dolayısıyla ithalat rejimi, ithalat rejimi, kambiyo rejimi, devlet muhasebesi, yani devleti çok daha yakından tanımak gereken bir sistem. Bakanlığın kendi bünyesi içerisinde, kendi örnekleri içerisinde görevini yerine getiren bu arkadaşlar, bu görevleri nasıl yerine getirecekler?

Çok tehlikeli bir başka nokta, teftiş kurulları; teftiş kurulları kaldırılıyor değerli arkadaşlarım. Geçtiğimiz gün gördük, basında okuduk, televizyonlarda izledik, Mecliste çok tartışıldı. Hortumlanan para miktarımız 43.6 milyar dolar; bu kanun tasarısına temel teşkil eden anlayışla *"Efendim, bu kadar para hortumlanırken, tüyü bitmemiş yetimin hakkına el uzatılırken, bu müfettişler neredeymiş?"* Efendim, müfettiş, yönetimin görevindedir, ilgili kurumun başındaki kişi, sayın Bakan, böyle bir talimat vermeden, böyle bir görevlendirme yapmadan, bir müfettiş görevi nasıl üstlenebilir ya da göreve gönderilen bir müfettiş raporu yöneticiler tarafından işleme alınmazsa, sonuç ne olacak? Başbakanlık Müsteşarı tarafından 23 bin 104 tane denetim görevlisinin olduğu ifade ediliyor. Bu rakam da bence doğru bir rakam değil, 11 bin 500 civarında denetim görevlisi vardır, bunların bakanlıklardaki müfettiş sayısı da 1.140'tır. *"Bu müfettişlerin devlete maliyeti 68 trilyon"* deniliyor; *"Bu çok büyük bir rakam, o zaman bu müfettişleri kaldıralım, teftiş kurullarını kapatalım, devleti 68 trilyon kâra geçirelim"* mantığı. Aynı mantığı bu tasarının basınla buluşmasında, kamuoyunun dikkatine sunulmasında da gördük. Yine aynı müsteşar, makam aracının ve makam şoförünün yıllık maliyetinin 18 bin dolar olduğunu ifade etti. *"Çok büyük bir rakam, onun için ne yapalım; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nı çıkartalım, bu rakamı aşağıya çekelim."*

Ben, hiçbir yasal düzenlemede Başbakanlık Müsteşarı'nın ya da başka görevlerde olan kişilerin makam araçlarının son model olması ya da belli bir marka olması gerektiğini görmedim, bunun için bir yasa çıkarmaya gerek yok ki, bu bir anlayış meselesidir. Ayrıca *"68 trilyonluk yükü ortadan kaldıracacağız"* diyorsunuz; müfettişler görev başında, özlük hakları var, kazanılmış hakları var, nasıl bu yükü kaldıracaksınız? Peki bu müfettişleri ortadan kaldırmak istiyorsunuz, *"Beyaz Örümecek Operasyonu"*nda devlet 665 milyon dolar gitmesi gereken parayı geriye çevirdi. *"Neşter Operasyonu"*nda 250 milyon doları

geriye çevirdi. Bu geriye dönüşlerde en büyük pay Maliye müfettişlerinin. Şimdi efendim, 68 trilyon liradan devleti kurtarmak için Maliye Teftiş Kurulu'nu kapatacaksınız, 124 yıllık Maliye Teftiş Kurulu'nu kapatacaksınız, idarenin omurgası konumunda olan Mülkiye Teftiş Kurulu'nu kapatacaksınız ve diğer teftiş kurullarını kapatacaksınız, yani kurumların belleklerini ortadan kaldıracaksınız; bu yaklaşım, hiç doğru bir yaklaşım değil değerli arkadaşlarım.

"Dış denetim" dedik, dış denetim de Sayıştaya devrediliyor. Orada da Anayasa ile bir çelişme ciddi manada vardır. Anayasa'nun ilgili maddesini zannediyorum demin söylemedim, 167. madde, izin verirseniz onu da paylaşmak istiyorum: *"Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderlerini ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini bizzat yapmakla görevlidir."* Oysa bu tasarıda görüyoruz ki, yaptırabilecek Sayıştay, bu da Anayasa'ya ciddi bir aykırılık teşkil ediyor. Ayrıca ulusal ve uluslararası özel denetim şirketlerine devletin bilgilerini açıyorsunuz; bu da çok ciddi bir yanlış anlayış gibi görünüyor değerli arkadaşlarım. Biz ne kadar yerelleşirsek, denetim de o kadar çok merkezileşmek mecburiyetindedir.

Değerli katılımcılar; bu kısa süre içerisinde özetlemeye çalıştığım nedenlerden dolayı, burada sayamadığım daha başka birçok nedenden dolayı bu tasarı daha çok tartışılması gereken bir tasarı, ulusal oydaşmayı arayan, bekleyen bir tasarı, doğal olarak da bu haliyle Cumhuriyet Halk Partisi'nin katkısını hakketmeyen bir tasarı. Ama Cumhuriyet Halk Partisi, olumlu, uyumlu, ilkeleri, haktan ve adaletten yana bir muhalefet anlayışının gereği olarak bu Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'na katkılarını sürdürmeye devam edecek. Bu devamın Cumhuriyet Halk Partisi'ne yakışan bir tavır olduğunu düşünüyorum.

Sabrınızdan dolayı her birinize teşekkür ediyorum, sevgiyle, saygıyla selamlıyorum değerli katılımcılar.

Oturum Başkanı: Teşekkür ederim sayın Kesimoğlu.

O son olarak vurgulamaya çalıştığımız endişeleriniz, bana kalırsa pek yersiz, şu anlamda yersiz: Öğleden sonranın konuları arasında, özellikle denetim var, hem de iki oturumda tartışılacak, daha doğrusu eleştiriler ileri sürülecek. O zaman onlara tekrar dönmek fırsatı olabilir. Büyükşehir belediyeleri konusu, oldum olası bir sorundur ülkede; çünkü büyükşehir belediyesi, İstanbul için sadece önerilmiş ve düşünülmüştür. İstanbul kenti, kent de değil, devlet, devletlerden bile büyük bir kent; fakat ondan sonra büyükşehir olmak tutkusu geldi her tarafa. Hatta bir seferinde sayın Ecevit, sürçülisan etti, "Küçük şehir belediyesi" dedi, bir yerden söz ederken. Hukukta böyle bir kavram yok, ama sayın Başbakan söyledi diye, bu sefer diğerleri aşağılık kompleksi duymaya başladı; "Biz küçük şehiriz, öbürleri büyükşehir ve saire" diye. Bir müddet sonra ülkemizde herhalde büyükşehir olmayan hiçbir belediye kalmayacak gibime geliyor.

İstatistikler de verdiniz. Disraili diye Yahudi asıllı meşhur bir İngiliz Başbakanı vardı; bu adamcağız bir gün demiş ki, "Yalan söylemesini en fazla seven kadın, istatistiktir." Adam, kadın düşmanı olduğu için değil, Fransızca söylemiş bu sözü, Fransızca'da da istatistik sözcüğü dişidir, onun için o terimi kullanmış. O bakımdan istatistiklere de fazla şey yapmak pek doğru değil, karşılaştırma yapmak lazım.

Mehmet KESİMOĞLU: Hocam, anketlere de herhalde çok fazla itibar etmemek gerekir.

Oturum Başkanı: Onu da vurgulamıştım. O bakımdan da ben, öğrenciliğim sırasında spikerlik yapardım İtalya'da, İtalyan radyosunda, haberler yayınıydık: "Efendim, bu sene İtalya'da 1.000 km otoban yapıldı, buna karşılık Almanya'da bilmem 100 km otoban yapıldı." Niçin 100 km otoban yapıldı; çünkü ihtiyaçları yok. İsviçre'de hiç otoban yapılmıyor; çünkü ülke müsait değil otobana, bir tane var. O bakımdan da istatistikleri o şekilde karşılaştırmak lazım.

Taner Ayanoglu, bizim değerli meslektaşımız, bana dedi ki, "Ben, en sonda olduğum için bana zaman kalmayacak herhalde." Ben de kendisine güvence verdim, "konuşmacılar arasında Ülkü yok, onun için bu doğru değil" dedim; çünkü bizim sevgili meslektaşımız Ülkü, sazı eline aldı mı, 10 dakika süre varsa, 50

MEHMET
KESİMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

dakikada bitirir. Ama bir tek hususta güvence vermedim, ben başkan olduğuma göre, ben de hiç işe karışmayacağım demedim. Ona şimdi söz veriyorum ve şunu da hemen vurgulamak istiyorum: Neden bazı noktalara değindim; çünkü Taner Ayanoğlu'nun burada bize söyleyecekleri, ki ne söyleyeceğini de bilmiyorum, demokratik yönetim var bizim kürsümüzde, onun için bilmiyorum, yaptığımız ortak çalışmalarından da esinlenmiş olmasına rağmen, bizim kürsünün resmi görüşü değildir, zaten bilimde öyle bir şey olamaz.

Buyurun sayın Ayanoğlu.

Dr. Taner AYANOĞLU (İ.Ü. Hukuk Fakültesi): Teşekkür ederim.

TANER
AYANOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Sayın Başkan, değerli konuklar; benden önceki konuşmacılar, siyasi kökenli oldukları için, daha çok konulara o boyutuyla değindiler. Ben biraz daha teknik, idare hukuku yönüyle bakacağım bu konuya. Dolayısıyla belki birazcık daha kuru olacak, sıkıcı da olabilecek, bundan dolayı özürlerimi ifade etmek isterim.

Tabii bizi burada buluşturan temel şey, "*Kamu Yönetimi Temel Kanunu*" adı verilmiş olan bir tasarı. Ben, doğrudan bu kanun tasarısının genel yapısıyla ilgili konuşmak istiyorum, sonra da birinci oturumun konu başlığı olan "*Kamu Yönetimi'nin Merkez ve Taşrada Örgütlenmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*" başlığıyla ilgili bir şeyler söylemek istiyorum. Tabii kanun tasarısı, birçok şeyi düzenliyor; dolayısıyla diğer problemleri bakımından, diğer düzenlediği konular bakımından daha sonraki oturumlardaki konuşmacılar onlara değineceklerdir, o konulara girmemeye gayret edeceğim.

Tasarının adı, her şeyden önce iddialı bir ad, yani Kamu Yönetimi Temel Kanunu. Böyle bir kanunla Türk idare teşkilatı, yapılanması, örgütlenmesi, görevleri, yetkileri, denetimi gibi birçok boyutu düzenliyor. Bu kanun tasarısı eğer kanunlaşır, ciddi anlamda köklü değişiklikler olacaktır, yani bizim bildiğimiz idareden bambaşka bir idare ortaya çıkacaktır. İyi mi olacaktır; tabii bazı boyutları bakımından iyi olabilecektir, bazı boyutları bakımından kötü olacaktır. Adı "*Temel Kanun*" olan bir kanun, -tabii diğer konuşmacılar çerçeve

TANER
AYANOĞLU'NUN
KONUŞMASI

kanundan da bahsettiler, bizim hukuk sistemimizde çerçeve kanun yok- çıkarılırken, her şeyden önce eğer Anayasaya dokunan birtakım yerleri varsa, bunların Anayasa değişikliği şeklinde olması gerekir. Yani bizde çerçeve kanun yok, ama kanunun üzerinde bir hukuk normu var, Anayasa var. Dolayısıyla bu tür konuların Anayasa ile düzenlenmesi gerekir. Aksi takdirde eğer Anayasa ile düzenleme yapmıyorsanız da çıkaracağınız kanun, adı çerçeve olsun, temel olsun, ne olursa olsun, Anayasa'ya uygun olmak zorunda. Böyle bir kanun tasarısı içerisinde Anayasa değişikliklerine ilişkin hiçbir hüküm olmadığına göre, demek ki temel varsayımı, *"Bu kanun, mevcut Anayasal ilke, esas ve prensiplere uygun olarak çıkarılmıştır."* Acaba öyle mi?..

Önce bu tasarının dili ve düzenleme tekniğiyle ilgili bir şeyler söylemek istiyorum: Bir kere adı *"Kamu Yönetimi."* Kamu yönetimi, hukuksal bir kavram değil. Hele temel olan bir kanunun adında da kamu yönetimi olmaması lazım. Bu kanun idareyi düzenliyor, dolayısıyla adının idareye ilişkin bir anlam taşıması gerekir. Nitekim Anayasa'da da kamu yönetimi diye bir kavram yok.

Onun dışında bu kanunun içerisinde başka kavramlar da var; hesap verilebilirlik -herhalde İngilizce'de equantibility'den çevirmişler- ya da başka birtakım şeyler. Örneğin bu kanunda halk kavramı bol bol geçiyor. Bizim devlet sistemi veya siyasi örgütlenme ve onun yürütme organının bir parçası olarak idare örgütü içerisinde paradigma birey-toplum üzerine kuruludur. Yani halk da bu anlamda teknik bir kavram değildir, yine bana göre adı *"temel"* olan bir kanunda birtakım yerlerde halkın bilgi edinme hakkı ve saire... Orada kullanılacak olan kavram, doğrusu bireydir, toplum da bireylerin toplamından müteşekkil bir şeydir. Yani topluma halk kategorileri açısından bakarsanız, çok da saydam, şeffaf ve saire birtakım amaçlar bakımından teknik olarak bizi bir yerlere götürmez.

Kanun'un bir de temel sistematüğinde bazı problemler var. *"Bu temel problemler, tabii hangi noktada yoğunlaşıyor?"* dersenez, bu kanuna ilk baktığımda şöyle düşündüm: *"Bu acaba bir kanun mu?"* Yani daha çok bir projeye benziyor, neler

yapılması gerektiğine ilişkin bir projeye benziyor, bir rapora benziyor. Bu raporun gereği olarak da birtakım kanunlarda değişiklik yapılması gerekiyor; çünkü birçok maddesinde, ilkelerinde ve saire niyetler ihzar ediyor, yani ilke diye koyduğu şeylerin birçoğu da niyet çoğunlukla. Dolayısıyla bu kanun, belki elde durmalı, eğer yasalaştırılacaksa, bu kanuna uygun, bu kanun hiç yasalaştırılmadan diğer kanunların çıkarılması gerekir; çünkü düzenlediği şeyler, aslında bugüne kadar hiç düzenlenmeyen şeyler, yani bizde "merkezi idarenin görevleri şunlardır" diye bir yasal düzenleme şimdiye kadar hiç çıkmadı ya da "Mahalli idarelerin görevleri şunlardır, şunları şunları yapar."

Bu nasıl yapılır? Merkezi idare, temelde bakanlıklardan oluşur, bakanlıkların veya bağlı kuruluşlar ve saire, onların görevleri kanunla düzenlenir; yoksa "merkezi idarenin görevleri şunlardır" diye kanunla düzenlenmez. Eğer böyle bir düzenleme yapacaksanız, buna ilişkin de tabii böyle sanayi ve saire diye sayarak değil de esası ortaya koyarak bunu Anayasa'ya yerleştirmek gerekir. Yoksa kanuna bunu koydunuz; siz koydunuz, bir sonraki Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran iktidarı nasıl bağlayacaksınız? O da başka bir kanun çıkaracak, merkezi idareden alınan görevlerin birçoğunu bu sefer tekrar merkezi idareye verecek, tekrar bir kanun değişikliğiyle bakanlıkları kuracak, taşra teşkilatlarını kuracak ve saire... Bu sürekliliği nasıl sağlayacaksınız? Çünkü müdahale edilen, ayrıntılar, detaylar değil, ana iskelete müdahale ediliyor. Yani böyle bir müdahale yapılıyorsa, bunun uzun erimli olması gerekir, bu siyasi tercihlerin ötesinde bir şey. Dolayısıyla bu kanun, benim düşünceme göre bu yönüyle de güçsüz bir yapı ortaya koyuyor.

Bir de kanunun genel felsefesi şuna dayanıyor: "İdari yapılanmada bozukluk var. Birtakım kamu hizmetlerinin düzenli, düzgün, verimli şekilde işlememesinin sebebi, idari yapılanmadaki bozukluklar veya idari yapılanmaya egemen olan birtakım esaslar, prensipler." Bu sorgulanabilir, artı şu da sorgulanabilir: Kanununun 1. maddesinde amacı ortaya konulmuş; "Bu kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili, verimli şekilde yerine getirilmesi

TANER
AYANOĞLU'NUN
KONUŞMASI

için merkezi idare ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, merkezi idarenin idari teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenler.” Amacı bu, bu amacı gerçekleştirecek düzenlemeler var mı bu kanunda; bunlar da yok. Yani kanunun diğer düzenlemelerine baktığınızda, aslında bu soyut amaçlardan tamamen kopuk birtakım düzenlemeler olduğunu görüyorsunuz.

Tabii bununla şunu yadsımıyorum: İdarede bir yapılanma, görev ve yetki paylaşımı düzenlemelerinin, reformunun yapılması gerektiği noktasında ben de hemfikirim. Ancak problemler doğru teşhis edilmeli, o problemlere yönelik düzenlemeler olmalı. Eğer bu olmuyorsa, problemi doğru teşhis etseniz bile, yanlış ilaç veriyorsanız, hastalık tedavi olmaz.

Tabii bu genel açıklamalardan sonra, merkezi idare örgütlenmesi bakımından kanun ne getiriyor? Bu kanun tasarısıyla merkezi idarenin taşra teşkilatları yok ediliyor, bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması amaçlanıyor. Bazı bakanlıkların taşra teşkilatı kalıyor. Hangileri kalıyor, hemen size söyleyeyim: Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Adalet ile Milli Savunmayı, yürüttükleri kamu hizmetlerinin yapısı itibarıyla bir kenarda tutmak gerekiyor. İçişleri, Çalışma, Maliye'den vazgeçilmemiş. Geriye kalıyor, üç ya da iki tane bakanlık. Merkezi idare, Ankara'ya sıkıştırılıyor âdeta. Bu merkezi idare küçültülebilir de, merkezi idarenin küçültülmesi için de çeşitli başka yöntemler de olabilir. Yani taşrayı yok ederek, Ankara'yı, merkezi idareyi sıkıştırarak, merkezi idareyi küçültmek doğru mu? Kanun tasarısı bunu yaparken, öbür taraftan mahalli idarelere birtakım görevler ve yetkiler veriyor. Mahalli idarelerin görevlerini, yetkilerini çeşitlendiriyor, merkezi idare üzerinde bulunan yetkiler bunlara devrediliyor. Burada da belediyelere ve özellikle il özel idarelerine devrediliyor.

Tabii bu noktada il özel idarelerinin geleceğine ilişkin düzenlemenin ne olacağı çok önemli; çünkü önceden il genel idaresinin teşkilatı o hizmetleri görürken, bu sefer o teşkilat il özel idaresinin teşkilatı olarak yine görecek. Aynı teşkilat, aynı aracı gereci kullanarak, yani vali önceden sol eliyle

hizmetleri yönlendirirken, bu sefer sağ eliyle yönlendirecek. Burada valinin konumu ileride ne olacak; bunun üzerinde düşünmek gerekiyor. Artı tabii il ölçeğinde belediyelerle, büyükşehir belediyesiyle il özel idaresi arasında muhtemel yetki çatışmaları olacaktır, bu da başka bir problem.

TANER
AYANOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Burada aslında başka bir soruyu gündeme getirmek istiyorum: Acaba bizim anayasal sistemimiz içerisinde taşrasız olmayan merkezi idare olabilir mi? Anayasa'ya baktığımızda, 123. maddede idarenin teşkilatlanmasına ilişkin temel prensibi koyuyor. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanıyor. Burada yine bu tasarı, teknik çok ciddi bir ihlal içeriyor, o da şu: Tasarıda merkezi idare tanımlanırken, şu şekilde tanımlanıyor: "*Başbakanlık, bakanlıklar ile bağlı ilgili ve ilişkili kuruluşlar.*" İlgili ve ilişkili kuruluşlar da ilerleyen maddelerde tanımlanıyor. İlgili, ilişkili, yani tüzelkişiliği bulunan, hizmet yerinden yönetimi ya da kamu kurumu denilen kuruluşlar, merkezden yönetim prensibine göre kurulan kuruluşlar değil, bunlar yerinden yönetim prensibine göre kurulan kuruluşlar.

Bu tasarının neticesinde idare iki parçaya bölünüyor: Merkezi idare, mahalli idareler. Kamu kurumları ise merkezi idarenin içerisinde yer alıyor. Halbuki Anayasa da idareyi bir bütün olarak öngörmesine rağmen, iki parçalı, iki esasa dayalı olarak öngörüyor: Merkezden yönetim, yerinden yönetim, kamu kurumları da bu ayırım içerisinde yerinden yönetim esasına dayanan kurumlar. yani bu yönüyle bu tasarının temel kurgusu Anayasa'ya aykırı gözüküyor.

Taşra teşkilatına ilişkin düzenlemeye gelirsek de, Anayasa'da merkezi idarenin Başkent teşkilatına ilişkin -tabii burada merkezi idare içerisinde Cumhurbaşkanı veya o makam da yok, o da bir soru işareti olarak gündeme gelebilir- "*Başkent teşkilatı da şu şekilde oluşur*" diye açık bir düzenleme yok. Ancak tabii bakanlıkların kuruluş, görevleri, Bakanlar Kurulu'nun oluşumuna ilişkin düzenlemeler, merkezi idarenin Başkent teşkilatına ilişkin düzenlemeler.

Anayasada "*merkezi idare*" başlığı taşıyan bir bölüm var, size o bölümü okumak istiyorum. Madde 126: "*Merkezi idare: Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna,*

TANER
AYANOĞLU'NUN
KONUŞMASI

ekonomik şartlara, kamu hizmetinin gereklerine göre illere, illerde kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi, yetki genişliği esasına dayanır." Bu hükmün bu şekilde düzenlenmesinden ilk çıkar-mamız gereken sonuç; merkezi idarenin taşralı bir şekilde va-rolmasını istiyor Anayasa, merkezi idare diye gördüğü şeyin taşrasının olması gerektiğini söylüyor. Biz eğer taşrayı yok edersek, o halde Anayasanın öngördüğü merkezi idare siste-minin dışında bir sistem öngörüyoruz demektir.

Aynı şekilde illerin idaresinin yetki genişliğine dayanma-sı. Taşrayı yok ederseniz, yani ne kalıyor; Çalışma, Maliye ve İçişleri Bakanlığı. Vali, sadece bu konularda yetki genişliğini kullanacak. O halde ilde valilikleri, ilçelerde kaymakamlıkları muhafaza etmemizin de bir gereği yok; çünkü alt örgütü yok. "İl idaresi" dediğimiz şey, illerdeki bakanlıkların il müdürlük-lerinden oluşan bir yapıyı ifade ediyor. Aşağısı yoksa, yuka-rida vali ne yapacak? Bir tek güvenlikten -maliye konuları zaten daha özel, teknik konular- sorumlu bir merkezi idare ajanı durumunda olacak.

Burada sözlerimi bitirirken bir şey daha temas etmek is-tiyorum, o da şu: Bu tasarıyla merkezi idarenin merkez dışın-da, taşrada yapacağı hizmetler konusunda mahalli idarelere görev ve yetki vermesi usulü öngörülmüş. Aslında belki de yapılmak istenen şu: Mahalli idareler, merkezi idarenin taşra örgütlenmesine dönüştürülüyor. Bu tasarıyla ilgili benim ka-famı kurcalayan sorulardan biri şuydu: Bu tasarıyla mahalli idareler güçlendiriliyor mu, zayıflatılıyor mu; merkezi idare güçlendiriliyor mu, zayıflatılıyor mu? Aslında şu yapıyor: Görevler mahalli idarelere veriliyor, yetkiler merkezde topla-nıyor. Bir şekilde davul mahalli idarelerin üzerinde, tokmak merkezde bulunuyor. Yani bu yapının sonucunda da sağlık-lı bir şeyin ortaya çıkabilmesi mümkün değil. Tabii mahalli idarelerin üzerinde yoğun bir vesayet denetimi de gelecektir. Herhalde arzu edilen, kanun amacında öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi, benim düşünceme göre bu tasarıyla müm-kün değil. Bu tasarının en güzel tarafı, hâlâ tasarı halinde bu-lunması, yasalaşmamış olması.

Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı: Efendim, sayın Ayanoğlu'na ben de teşekkür ediyorum. "Temel kanun olmasın da, bazı konular Anayasa'da düzenlensin" dediği zaman, 1961 Anayasası'na yöneltilen eleştirileri unutmuş gibi gözüküyor; çünkü 1961 Anayasası'na yöneltilen en büyük eleştiri, Anayasa'da olması gerekmeyen birçok konunun onun için konulmuş olmasıydı. Bence haksız, ama o eleştiriler çok yaygın. "Görevler mahalli idarelere, yetkiler merkeze." O noktada tabii bundan sonraki oturumda da o anlatılacak, "öyle mi acaba?" Aslında tabii en büyük sorun, sayın Aytaç Durak'ın başta değinmiş olduğu gibi, mali sorun, ekonomi sorunu. Şimdiki halde belediyelerin her konuda hizmet sunma yetkisi var; sağlık konusunda var, eğitim konusunda var. Hangi belediyenin hastanesi var; İstanbul Belediyesi'nin var sadece galiba, bir de Ankara belki, onun dışındaki belediyelerde yok. Neden yok; çünkü para yok. İtalya'da itfaiye hizmetleri örneğin, merkezden yönetime verilmiştir, mahalli idareye değil. Niçin; çünkü itfaiye çok pahalı bir kamu hizmetidir. İtfaiyeyi böyle tulumbacılar gibi, bilmem şarkılar söyleyerek yaygın söndüremezsiniz; helikopterler falan lazım, onu da belediyelerin hiçbiri karşılayamıyor.

Oturumu kapatacağım, ondan önce bir hınzırlık yapmak istiyorum: Fransa'da Duguit diye ünlü bir profesör vardı, buna anarşist derlermiş, kürsü anarşisti ya da kürsülü anarşist. Benim için de herhalde kürsü hınzırı ya da kürsülü hınzır diyorlar. Adalet Bakanlığı, "Yargının hızlandırılması konusunda öneriniz nedir?" diye bir görüş sordu. Ben de üniversitede o görüşü hazırladım meslektaşlarla; fakat avukatlara da danıştım dedim. Bana yakın avukatlar kim, daha doğrusu baro kim; İstanbul Barosu tabii, ben de onun mensubuyum. Üstelik sayın Başkanıyla da hukukumuz var, askerlik arkadaşız. Kendisine söyledim, "Çok memnun olurum" dedi, hatta "Yazılı bildirmek yanında, seni ziyarete gelirim" dedi; ne yazılı bildirdi, ne de geldi. Sayın Başkan şimdi karşımda görüyorum, bunu da söylemeden yapamayacağım. Onun için danışmak ve saire konusunda biraz şeyli davranmak lazım.

Özdemir ÖZOK: Sayın Başkan, bir açıklama yapmak istiyorum...

Oturum Başkanı: Tabii, buyurun. Sizi herhalde sayın Nuri Alan görevlendirdi. Arayı geçiriyoruz, böylece bütçede ikram giderleri faslında büyük bir artı meydana gelecek.

ÖZDEMİR ÖZOK'UN
KONUŞMASI

Özdemir ÖZOK: Sayın Başkan, kesinlikle ikram konusunda endişeniz olmasın. Daruştay'ın bu konuda geçmiş dönemlerde, geçmiş günlerde yaptığımız etkinliklerdeki bonkörlüğünü biliyoruz. Türkiye Barolar Birliği olarak da bütün konuklarımıza bütün olanaklarımızı açarız.

Değerli konuklar, sayın başkanlar; gerçekten konuşmacıların hepsinin açıkça ortaya koyduğu, benim de konuşmam sırasında ortaya koyduğum ve de değişik kesimlerden aldığımız birtakım düşüncelerle bugün tartıştığımız yasa, ülkenin temel yapısını, omurgasını, sayın Ayanoglu'nun da belirttiği gibi, iskeletini değiştiren bir yasa. Bu nedenle sadece bu konuşmamda kendi bireysel veya örgütsel düşüncemi sizlere aktarmadım, bu tür kaygıları, değişik toplantılarda, değişik kesimlerden aldığım biçimde aktardım. Nedense sayın Fırat, doğrudur, fakültenin beri arkadaşız, sayın Yenimahalle Belediye Başkanı Tuncay da sınıf arkadaşımız, biz fakültenin beri sayın Fırat'la birlikteyiz. C günden bu yana, gerçekten doğru söylüyor, çağdaşlığa, ülke bütünlüğüne, demokrasiye, insan haklarına, Cumhuriyet'in temel ilkelerine, temel konuda farklı tercihlerimiz olduğunu kendisi de biliyor, biz de biliyoruz, bakışımız çok farklı, kaygılarımız çok farklı, bu da son derece doğaldır. Eğer biz uygar insanlarsak, eğer biz demokrat insanlarsak, bunları çok açıklıkla ortaya koymamız gerekir.

Bakınız, gerçekten çok önemli bir temel yasa değiştiriliyor. Ben birebir takip ettiğim davalardan aldığım izlenimler, ülkemizde yaşadığımız bölücülük ve irtica nedeniyle çok ciddi kaygıların olduğunu, bunun sadece benim kaygım olmadığını, birçok insanın da paylaştığını ifade ettim, ama *"bu mutlaka olacaktır"* anlamında söylemedim. Kaldı ki demokrasi anlayışımız itibarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne halkın oylarıyla gelen her partiye, her siyasi iktidara saygılıyız, onun meşruiyetini katıyen tartışmayız; meşrudur, görevi vardır, yapacaktır. Ancak yaptığı eylem ve davranışları, çıkarttığı yasaları, her türlü tasarrufunu da kendi doğrularımız, kendi dünya görüşümüz, ülkeye bakışımız, çağdaşlığa bakışımız

acıından eleştiririz. Değerli Fırat çok güzel şeyler söyledi, yürekte inanıyorum; keşke söyledikleri gibi davransalar, keşke söyledikleri gibi yaşasalar. *"Tanrısal gücü, insanla Tanrı'nın arasına sokmayalım"* dedi; biz, doğduğumuzdan beri bunu söylüyoruz, Tanrı çok kutsal bir değerdir, insan ve Tanrı farklı olarak algılanması gereklidir. *"Tebaa kabul edilmemesi lazım"* dedi; ne kadar güzel bir şey... Çağdaş yurttaşlığı en çok savunan, Türkiye Barolar Birliği'dir, hukukçulardır, çağdaş hukukçulardır.

Tabii bu kaygıları neden dile getiriyoruz? Efendim, tarikatlara gider mi, gitmez mi; yani bugün ülke duvara dayandı diyorsun, ülke hakikaten duvara dayandı, söyledikleri istatistiklerin hepsi doğru. Ben hayatımda daha parlamenterlik yapmadım, değerli arkadaşım iki dönem parlamenterlik yaptım, herhalde günahı benden daha fazla onun, eğer bir günah olayı varsa.

İkincisi, gerçekten değerli konuklar, değerli misafirler, şeriat tehlikesi var mı, yok mu? Ben şuna inanıyorum: Bu ülkede -ismini söylemeyeceğim- hangi tarikat olursa olsun, hangi parti olursa olsun, Türkiye'nin çağdaş yolunu kimse engellemez, bundan bir defa kaygımız da yok, kuşumuz da yok. Vakit kaybediyoruz, zaman kaybediyoruz, ama bugün tarikatların, cemaatlerin ülkemizde cirit attığı bir dönemde, siz bu yetkileri yerel idarelere verirseniz, böyle bir kaygıyı dile getirmenin güvensizlikle, inançsızlıkla, demokrasiye inançsızlıkla, halkoyuna inançsızlıkla ne ilgisinin olduğunu doğrusu anlayamadım, kesinlikle kaygımız bundan değil. Herhalde sayın Fırat, bu ülkede 30 bin kişinin öldüğü, 400-500 bin kişinin evini, barkını, yurdunu, yuvasını terk ettiği, milyon dolarlar, 100 milyon dolarlar maliyetin olduğu ülkemizde bir başkaldırıdan haberi yok galiba. Yani bunlar vehim filan değil, bunlar bir korku filan değil, çağdaş insanda kesinlikle korku olmaz, ama bunlar çok önemli veriler, toplumsal veriler. Yani vücudun bir yerlerinde birtakım çıbanlar var. Siz bu çıbanlar varken, bunu görmezlikten gelip diyorsunuz ki, *"Hayır, vücut çok sağlıklı."* Hayır, sağlıklı değil, birtakım çalkantılar var, biz bunları dile getirmeye çalışıyoruz. Biliyorsunuz 1980 öncesi kurtarılmış bölgeler bu ülkedeydi. Şimdi siz, bu insanı birden bire demokrasinin bütün kural ve kurumlarını işleten

ÖZDEMİR ÖZOK'UN
KONUŞMASI

ve bunu savunan bizler olmamıza karşın, bunu eğitmeden, bunu yetiştirmeden, el etek öperek tarikat sistemiyle yetişmiş bir toplumda bu kadar geniş yetkileri yerel yön verirken tehlikeler var diyoruz. Bu konudaki kaygımız, kesinlikle AKP ile "ilintili" değil.

Şunu da söyleyeyim, bu benim bireysel görüşüm: Bakanız, bugün Türkiye'de çok ciddi bir operasyon yapıyor, yani Türkiye'yi, devletimizi bir canlı organizma olarak kabul edersek, bir insan vücudu gibi kabul edersek, kalp nakli yapılıyor. Köy sağlık memuru nasıl kalp nakli yapamazsa, deneyimsiz bir yönetimin de, iktidarın da danışmadan, sormadan, anlamadan, birikimi olan insanlardan, o teknik insanlardan yardım almadan bu ameliyatı yaparsa, o organizma, o canlı organizma ölüyor diye korkuyorum, parçalanır diye korkuyorum. Bu vehim filan değil, hiç kimseye karşı da bir önyargımız yok. Sayın Fırat, bu tavrımızı, bu kişiliğimizi, bu dostluğumuzu, bu sıcaklığımızı bu salonda bulunan insanların hepsinden çok daha iyi bilir. Dileğimiz, AKP'nin ülkemize yararlı ve faydalı olması. Dileğimiz, AKP'nin söylediği gibi, aynı söylediklerini yaşama geçirmesi. Dileğimiz, ülkemizin demokrat, birbirini seven, sayan çağdaş bir ülke olması... Beni dinlediğiniz için hepinize saygılar sunuyorum. Çok teşekkür ederim, sağ olun.

Oturum Başkanı: Efendim, oturuma ara vermeden önce, sayın Nuri Alan'ın, sayın Başkan'ın bir ricasını iletmek istiyorum: Ayın 24'ünde* -bir çarşambaya rastlıyor yanılmıyorsa- öğleden sonra saat 14.00'da Danıştay'da bu konuların ele alındığı bir toplantı tertiplenmiş, özellikle siyasilerden de katılım olacak bir toplantı. Sayın Başkan da herkese duyurmamı istediğine göre, herkes çağrılı diyebilirim, -belki de içinden "Aman, sen gelmezsin inşallah" demiştir ama, şakaonu da duyurmak istedim.

Buyurun efendim.

* Bu toplantının açış konuşması ile bir tebliğ Ekler bölümünde sunulmuştur.

Kâzım KOLCUOĞLU (İstanbul Barosu Başkanı): Konu itibariyle bizim de, izleyicilerin de belki söyleyecekleri, soracakları konular olabilir. O konuda Başkanlık olarak yardımda bulunursanız ve bu arada bana da yönelttiğiniz çok önemli bir soru var, onun da yanıtını alırsanız güzel olur gibi geliyor bana, onun için öneriyorum.

KAZIM
KOLCUOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Oturum Başkanı: Eksik olmayın, yalnız oturumu biraz uzattım ve saire, ama daha sonra öbür oturumun konularına girmek ve saire gibi bir yetkim maalesef yok, keşke olsaydı. O bakımdan da onu herhalde ayrıca düşünmek gerekir.

Buyurun sayın Fırat.

Dengir Mir Mehmet FIRAT: Sayın Başkan; ben, konuyu çok ajite etmek istemiyorum. Ancak bir şey söylemek istiyorum: Sayın Özoek, Türkiye'de 15 yıl devam eden, nasıl nitelendirirseniz nitelendirin, isterseniz düşük yoğunluklu bir savaş deyin, isterseniz bir terör süreci deyin, hatırlıyorum; çünkü yaşım sizinle aynı, dolayısıyla hatırlamam normal. Yalnız idare etme anlayışını korku temeli üstüne oturtmaktan vazgeçmemiz lazım. Eğer korkuları, eğer problemleri ortaya koyarak idare etme zihniyetimizi bunun üstüne oturtursak, o zaman bazı temel şeylerden vazgeçmemiz lazım. Bunlar ne; demokrasi, insan hak ve özgürlükleri ve hukuk devletinden vazgeçmemiz gerekir.

DENGİR MİR
MEHMET FIRAT'IN
KONUŞMASI

Ben şu kanıdayım: Bütün dertlerin devası, hiç korkmadan, hiç sınır tanımadan demokrasi, insan hak ve özgürlükleri ve çok güçlü bir hukuk devleti. Bu üçünü bir araya getirirsek, o biraz evvel söylediğiniz o yaralar tamamen iyileşecektir, biz onu yerine getirmeye çalışıyoruz. Deneyimsiz yönetim, tabii AK Parti değil. Bu arada AKP değil, AK Parti, onu düzeltelim, aktan korkmamak lazım, ak güzel bir kelime, beyaz anlamına, temiz anlamına gelir ve aslında aka alışmamız lazım. AK Parti, doğru, deneyimsiz, yani AK Parti olarak deneyimsiz, ama halkın temsilcileri olarak kalubeladan beri geliyorlar. O bakımdan deneyimi, toplumsal deneyimi çok. Ancak bu toplum birilerini deneyimli hale getirmiyorsa, çok uzun süre ona iktidar olma imkânı veya hiç iktidar olma imkânı vermiyorsa, ben ne yapayım, o benim sorunum değil.

Teşekkür ediyorum.

Oturum Başkanı: Hepinize teşekkür ediyorum, aradan sonra da ikinci oturumla devam edilecek.

İKİNCİ OTURUM

“KAMUSAL GÖREV-YETKİLERİN YEREL YÖNETİMLERE DEVRİ ve ‘ÜNİ- TER DEVLET’ İLKESİ”

Oturum Başkanı: Sumru ÇÖRTOĞLU
(Danıştay 4. Daire Başkanı)

Oturum Başkanı: İkinci oturumu açarken, değerli katılımcılara saygılarımı sunarım.

Konumuz, "*Kamusal Görev ve Yetkilerin Yerel Yönetimlere Devri ve Üniter Devlet İlkesi*" dir. Konuşmacılarımız: Sayın Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi ve Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Başkanı. Sayın Prof. Dr. Süheyl Batum, Bahçeşehir Üniversitesi Rektörü. Sayın Doç. Dr. Ali Ulusoy, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi. Sayın Doç. Dr. Cüneyt Ozansoy, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

Konuşmacılarımızın konuşma süresi 20'şer dakikadır. Ben, elimdeki programa göre sözü sayın Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu'na bırakıyorum.

Buyurun.

Prof. Dr. İbrahim KABOĞLU (M.Ü. Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, TBB İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Başkanı): Teşekkür ederim.

Sayın Başkan, değerli Danıştay Başkanı ve Danıştay üyeleri, sevgili hukukçu arkadaşlar ve meslektaşlarım; tabii gönül isterdi ki bu kadar katılımcılığın vurgulandığı ilk oturumda politikacılar sadece konuşmakla yetinmeseler, en azından bizleri de bir miktar dinleyebilselerdi.

Kamu yönetimi konusunda, Kamu Yönetim Yasa Tasarısı Toplantısı'nda bize ayrılan başlık, konunun üniter devlet açısından incelenmesi, yani devlet biçimi açısından. Ben, bu bakımdan önce devlet biçimleri konusunda çağdaş gelişmeler ve bu konudaki kavramlar üzerinde biraz durmak istiyorum, belki yanlışlar üzerinde; sonra Türkiye'deki durum açısından ve üçüncü olarak da bu yapılmak istenen reformun biraz önce yapılan tartışmalar çerçevesinde getireceği ve götüreceği üzerinde durmak istiyorum.

Genel eğilime baktığımız zaman, devletler, bilindiği gibi üniter devlet ve federal devlet biçiminde iki büyük kategoriye ayrılıyor olmakla birlikte, günümüzde bu ayrımların arasında bazı ara kategoriler de ortaya çıkmış bulunuyor. Mesela

SUMRU
ÇÖRTOĞLU'NUN
KONUŞMASI

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

bölgeli devlet ya da bölgesel devlet gibi anayasa hukukunda, derslerde biz artık eskisi gibi değil, iki kategori değil, bu yeni kategoriyi de ele alıyoruz. Fakat üniter devletler merkezîyetçi devlet, ademi merkezîyetçi devlet biçiminde alt ayrıma tabi tutuluyor. Bölgeli devletler içerisinde mesela idari bakımdan bölgeselleşmiş devletler, bölgesel yapılarını siyasal bölgeselleşmeye varırmış devletler.

Bu açıdan birinci ayrımda, idari bakımdan üniter devletler içerisinde merkezîyetçi üniter devlet, örneğin Türkiye ise, ademi merkezîyetçi üniter devlet örneği Fransa verilebilir ya da bölgeli devletlerden eğer idari nitelikte bölgeciliği en ileri dereceye götüren devlet örneği İtalya verilebilirse, İspanya, siyasal nitelikte bir bölgeciliği öngörmüştür diyebiliriz. Bunlar, kendilerine “üniter devlet” demek suretiyle böyle bir merkezden yerele doğru yetki geçirimi var.

Dolayısıyla bu taslak konusunda basında çıkan bazı haberler, hemen üniter devletten federal devlete doğru bir geçiş tehlikesi şeklinde yorumlamalara rastladım. Böyle bir endişe yok bende; çünkü üniter devletten federal devlete geçiş, çok uzun bir mesafeyi yansıtmaktadır. Bu bakımdan bunu üniter devlet içerisinde yerelleşme olgusu çerçevesinde değerlendirmek lazım. Bu bakımdan tabii ki bazı özellikler şöyle: Mesela Fransa 1982’de bölgesel yönetime geçti, Fransa’yı 22 bölgeye ayırdı. İlk çok büyük tepkiler doğdu, özellikle sosyalist iktidar yaptı bu reformu, sağ partilerden büyük tepki doğdu; fakat aradan 10 yıl geçti, 10 yıllık deneyimden sonra sağ partiler de iyice sahiplendi ve bölge yönetimi, seçimle belirlenen bölge konseylerinin, tüzelkişiliği haiz bölge konseylerinin yönetimindeki bölge yönetimi, Fransa’da demokrasinin temel kazanımı olarak algılanıyor.

Ancak şu var: Bunun yanında, merkezi yönetim de bölge yönetimine paralel bir yapılanmayı hep sürdürdü; mesela bölge valiliği sistemi. Böylece eğer üç departman, üç il, bir bölgeyi oluşturuyorsa, -zaten üç ve beş arasında değişiyor kural olarak, 22 bölge var- o zaman hem bir bölge valisi var, hem bir bölge yönetimi var. Bu çerçevede mesela bölge yönetimlerinin yaptığı, bölge konseylerinin yaptığı 5 yıllık planlar, devletle müzakere sonucu plan sözleşmeleri, bölge valisiyle

bölge yönetimi arasında yapılıyor, yani çok uzunca bir süreçle, tam bir müzakere süreciyle, bürokratik bir mekanizmayla, yani gerekli yapılar kurulmak suretiyle.

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Tabii Avrupa Birliği Anayasa önerisi var önümde, Avrupa Birliği Anayasa önerisi de bölgeler komitesini öngörüyor; çünkü Avrupa Birliği'nin yapısı, bölgeler Avrupa'sı şeklinde aynı zamanda. Bu siyasi olması şart değil, idari nitelikte bölgeler Avrupa'sı. Son yıllarda Avrupa'da giderek şöyle bir düşünce son derece yaygınlaşıyor: *"Birtakım sorunların çözümü; özellikle çevre, şehircilik, turizm gibi konular, insanların oturduğu mahalde en kolay biçimde, en bilinerek çözülebilen sorunlardır"* şeklinde. Bu bakımdan Avrupa Birliği önerisinde de bölgecilik esas alınıyor. Biz de Türkiye Barolar Birliği'nde hazırladığımız Anayasa önerisinde, sayın Özay'ın bulunduğu merkezi yönetimin yanında, -yine üniter devlete hiçbir biçimde dokunmaksızın- yerel yönetimleri *"Bölge, il, belde veya köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir"* biçiminde tanımladık. Tabii ki sonraki fıkrada bunun amacını koyduk, nasıl oluşacağını, daha sonra merkezi yönetimin denetimini ortaya koyduk ve bunun çerçevesini çizdik. Ancak tabii ki bölge deyince, hani bizde belirtildiği gibi 7 bölge değil. Yani Avrupa'daki bölgecilik, dediğim gibi küçük bölgeler; yani Fransa'da 22 tane var, İtalya'da 20 tane, İspanya'da 17 tane. Mesela Türkiye'de bizim öngördüğümüz böyle bir sistem kurulursa, en az 25-30 bölgeli, yani 3-5 vilayetin bir araya gelmesiyle.

Tabii Türkiye'de tartışma konumuz bu değil, ama bu tür çalışmalar, açılımlar, gereksinimler aslında yok değil, şöyle yok değil: Mesela bizde bunca yerel yönetimlere vurgu yapılıyor olmasına rağmen, aslında köyler, merkezi idarenin bir tür uzantısıdır. Yani seçim dışında muhtarlar, kaymakamların karşısına süklüm büklüm, tamamen onun memuru gibi gözükürler. İl özel idarenin durumunu biliyoruz. Bizde tek yerel yönetimleri birimleri, belediyelerdir, ama belediyeler de kabul etmek gerekir ki başkan ağırlıklı yerel yönetimlerdir, yoksa Avrupa'da olduğu gibi belediye meclisi ağırlıklı, kurul ağırlıklı yönetimler değildir. Belki de bu nedenlerle arayışlar devam ediyor. Mesela GAP Projesi'ni getirdik, ama onun

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

yanında bir de Kuzeydoğu Anadolu'yu kapsamına alan DO-KAP Projesi'yle devlet yetkilileri meşgul. Demek ki Ankara, hizmetleri sağlayamıyor, Türkiye'de bir biçimde Ankara dışında yönetim birimlerini geliştirme gereği, ilerletme gereği üzerine yoğun çabalar var.

Hatta bazı örnekler verilebilir, merkeziyetin yıkıcılığı konusunda örnekler verilebilir. Mesela Karadeniz olayı, Karadeniz kıyıları yıkılmıştır, ama merkezi otorite tarafından yıkılmıştır. Eğer Karadeniz birkaç bölgeye ayrılıyor olsaydı; Avrupa sisteminde, mesela Fransız sisteminde bölge yönetiminde, merkezi yönetim Karadeniz'in doğasını o şekilde yıkamayacaktı ya da Fırtına Deresi'ni berbat edemeyecekti, yöre halkına sormak durumunda kalacaktı ya da Güneydoğu Anadolu'da çok büyük projeler yaptık, ama hiç dikkat etmediğimiz ya da kulak ardı ettiğimiz bir tehlike bekliyor bizi, son birkaç yıldır büyük uluslararası toplantılarda kulağıma çalınmaya başlandı: Su hakkı, önümüzdeki 10-20 yılın en önemli sorunu olarak gündeme geliyor ve diyorlar ki, "*Türkiye'nin su sorunu mutlaka uluslararası organlar önünde masaya yatırılacak, Türkiye şimdiden kendini hazırlamalı Dicle-Fırat olayı konusunda.*" Yani "*bu şöyle mi, böyle mi*" değil, ama sırf merkeziyetçi gözle planlamanın, sorunları çözmeye çalışmanın belki sakıncalı yönlerine de dikkat çekmek açısından bunu söylüyorum. Bunun yanında, mesela bütün bu otoyollarda, barajlarda en temel gereksinim olan ÇED falan, yasa filan, bunlar hak getire; bunlara dikkat edilmeksizin temelde para ölçütü ve halka refah vaadi yönünde büyük yatırımlar sadece belirtilmekle yetiniliyor. Demek ki Türkiye'de bir merkez ve yerel ilişki sorunu var ve bu sorunun çözüme bağlanması gerekiyor. Bunu için çeşitli arayışlar söz konusu.

Bu yasa tasarısı hakkında biraz önce meslektaşlarım da konuştu, söyledi, ben de bunda pek yasa niteliği göremiyorum; daha çok okuyunca, ilkeler bütünü olarak bir tür proje, bir tür böyle bir açılım raporu olarak nitelendirdim. Bu kadar sorunlu bir ülkede bu yönleriyle acaba bunu biz bu Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı'yla çözebilir miyiz; zannetmiyorum. Konuyu merkez-yerel, yerelin otonomisi ve ülkenin birliğinin, bütünlüğünün parçalanacağı anlamında yorumlamıyorum. Tek konu var, çok önemli bir konu var; bu üye-

rinde hassasiyetle durulması gereken konu: Eğitim konusu. Eğitim konusu, Türkiye için o kadar önemlidir ki, hatta eğer bu yapılar bu şekilde aşındırılırsa, Türkiye'yi iç savaşa kadar götürebilecek bir konudur. O nedenle ne olursa olsun, eğer merkezi yönetimler, bölge yönetimi ölçeğinde kurulsa da Türkiye'de eğitim konusunun merkezde tutulması gerekiyor. Onun yanında, yerelleşmeyi kamu yönetiminin, kamu yönetimi biliminin temel verileri ışığında, Avrupa'daki gelişmeler doğrultusunda ciddi olarak tartışabilmemiz gerekiyor ve ben şunu görüyorum: Türkiye kadar büyük olan, coğrafya bakımından, demokratik olan, ama bu kadar katı merkezîyetçi yapıya sahip olan bir başka ülke örneği yoktur; birçok birimi çıkarmış taşraya, ancak darmadağınık. Bir örnek vereyim: Köy Hizmetleri, Karayolları, il özel idareleri, bunlar belediyeler, yol hizmetleri, su hizmetleri konusunda karmakarışık, yani yeniden çekidüzen verilmesi gerekiyor. Ama tabii ki bu konular idari hukukçu arkadaşların sorunu.

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Peki çözüm nasıl olmalı, neleri öne çıkarmalıyız? Şu ana kadar benim görüşüme göre bu yasa tasarısı, böyle direkt olarak üniter devlet açısından tehlike oluşturacak bir özellik arz etmiyor, hele hele üniter devleti federal devlete götürücü birtakım öğeler içermiyor. Ancak bu bir temel yasa olma niteliğinde değildir, kamu yönetimini ya da idareyi bütüncü bir biçimde kucaklama özelliğine sahip değildir. Gerçekten Türkiye'de bu kadar her alanda reform gereksinimi bulunurken, bırakın diğer alanları, bu alanlarda bile; iller yönetimi, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı ve diğer konularda birbirini ilgilendiren yasalar zinciri birlikte ele alınmaksızın burada ne yapılmak istendiği tam belli olmayan, ancak hani hoş birtakım deyimlerin yer aldığı yasa metnini doğrusu bu şekliyle değil de, bütünü içerisinde değerlendirip olgunlaştırıp olgunlaştırmak mı, yoksa değiştirmek mi, onu tartışmak lazım.

Ancak şu tamamen göz ardı edilmiş: Mesela biz, biraz önce bahsettiğim Anayasa önerisinde, yerel yönetimler ölçeğinde bölge yönetimini koyduktan sonra, tamamen demokratik nitelikli, uzman ve özerk kuruluşları koyduk. Uzman ve özerk kuruluşlar, Kamu Denetçiler Kurulu, hatta Görsel-İşitsel İletişim Yüksek Kurulu'na kadar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Devlet Planlama Örgütü, Kültür ve

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Sanat Yüksek Kurulu'na kadar kimilerimizin bağımsız idari otorite dediği, kimilerimizin uzman ve özerk birim dediği ve artık seçilmişler-atanmışlar kısırdöngüsünü kıran, aşan, Avrupa devletlerindeki bu uzmanlığa, kariyere önem veren, gelip geçici siyasal iktidarların oyuncağı olamayacak birimleri özel olarak saydık, vurguladık. Bu tasarıda bunlar yok, danışma niteliğinde birtakım birimler var. Yani açıkçası yerelleşme adına bir tür merkezi siyasal otoritenin ağırlığı söz konusu ve bütün bu uzman alanları harmanlama yönünde bir ruh söz konusu, bir öz söz konusu.

Bu çerçevede sabahleyin özellikle demokratik yol ve yöntem üzerinde vurgu yapıldı. Ben de son olarak eylem ve söylem arasındaki fark konusunda, eylem ve söylem arasındaki açıklık konusunda birkaç örnekle bu konuyu bitirmek istiyorum: Tabii Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı, demek ki idareye ilişkin birlik ve bütünlükten yoksun, orada mutabakat var. Ancak Türkiye'de öncelikli reform gereksinimleri göz önüne alındığı zaman, pekala adalet sektörü de bunların başında gelmektedir ya da anayasal reform da bunların başında gelmektedir.

Bu konuda şunu söylemeden edemeyeceğim: Acaba adaletten kaçan yöneticiler, parlamenterler, dünyevi adalet ile uhrevi adalete tahsis ettikleri bütçe arasındaki farkı düşünüyorlar mı? Düşünelim; dünyevi adalet, 67 milyonu ilgilendiriyor. Diyanet İşleri'ne yönelttiğimiz bütçe acaba kaç milyon kişiyi ilgilendiriyor, gelecekteki adalet için? Alevileri değil, peki Müslüman olmayanları değil; peki dinsiz olanları, ateist olanları değil; benim gibi sunni Müslüman olan, ama dinsel vecibelerini yerine getiren çok kötü bir Müslüman için de herhalde pek hizmet sunmuyor. Peki acaba kaç kişinin mutasavver adalet beklentisi için öbür dünyada bu kadar devasa bütçe? Ama bu adalete gelince, "*Hayır, ben bütçe tahsis etmiyorum, önünüze de çıkmıyorum.*" Yani burada bir dünyevi ve uhrevi adalet arasındaki fark ve bakış açısı konusunda çok önemli bir ikiyüzlülük tablosu karşımızda bulunuyor.

Ben, eylem ve söylem farkı bağlamında, demokratik içtenlik sorunu konusunda bir somut deneyimi dile getirmek istiyorum. "*Biz, demokrasiyle geldik.*" Tamam, sayın Başkan'ın belirttiği gibi, yasal yollarla, anayasal yollarla, demokratik

biçimde iktidara gelen yönetimlerin meşruiyetini kesinlikle sorgulamamız gerekir; meşrudur, demokratiktir, yeni seçimlere kadar görev başında olmalıdır. Ancak siz, demokrasi adına devletimizin içerisinde, kamu kurumları içerisinde demokrasi adacıklarını yok etmeye kalkışırsanız, o zaman sizin söylem ve eyleminiz arasında bitişme değil, ayrışma olur.

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Bir örnekle, benim de içinde bulunduğum bir örnekle tamamlamak istiyorum: Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu; kamu kurumlarıyla sivil toplum kurumları arasında bir tür köprü işlevi görmek ve insan hakları alanında danışmanlık görevini yerine getirmek için geçen hükümetler döneminde kuruldu. İlk kez 76 üyeye 26 Şubat'ta toplandı; seçimle Başkanı'nu, yönetimini belirleyen bir kuruluş. Arkadaşlar dediler ki, "*Sen Ankara'da Ulusal Eğitim Komitesi Üyesisin, Barolar Birliği İnsan Hakları Merkezi Başkanı'sın, zaten geliyorsun, bir ayağın da yurtdışında. Hep yazdın şimdiye kadar; gel eylemini görelim, seni aday gösterelim, seçelim.*" Aday gösteren de sayın Kolcuoğlu, ama çok geniş bir kesim bunu yaptı, seçildim. Başladık çalışmalara, İnsan Hakları Danışma Kurulu olarak eleştirilerimize başladık.

Birkaç ay sonra bizim sekreteryaya hizmetlerimizi yürüten Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı, diplomatik görevi nedeniyle yurtdışına gitti. O Başkanlığa getirilen kişi, benim karşımda seçimi kaybeden kişi, sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirildi. Bu kişi, "*Ben, sekreteryaya hizmetlerini değil, ben icrai bir makamım, amirlik yaparım*" dedi. "*Yapamazsın*" dedik, gerekli uyarılarda bulunduk, ama sekreteryaya hizmetlerimiz de yerine gelmiyor.

Biz, yasa ve yönetmelik gereği danışma kurulu içerisinde bu reform sürecine katkıda bulunmak için birçok komisyon kurduk, biri de İnsan Hakları Birimlerini Yeniden Yapılandırma Komisyonu. Bu komisyon tam raporunu hazırlayacak, bitirmek üzere, geçen gün 8 Aralık'ta toplantıya geldik; bizim yönetmeliğimiz, böyle bir komisyonumuz mevcut olmasına rağmen, Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu Yönetmeliği, hiç bize haber verilmeden değiştiriliyor, yeni üyeler alınıyor, bazıları tasfiye ediliyor. Mesela her birimin temsilcisini seçmesi, kendisine bırakılıyor, ama Barolar Birliğinin

İBRAHİM
KABOĞLU'NUN
KONUŞMASI

yetkisi alınıyor. Türkiye’de hangi merkezlerde insan hakları merkezi var; herhalde bunu barolardan başka daha iyi bilen olmaz.

Baktım, *“Kaboğlu, sana yol görünüyor, bu görevi bu anlamda bu görevi yaptırmayız.”* Birkaç yakından görüştüğüm politikacıya sordum, *“Acaba TÜBİTAK benzeri bir operasyon mu yapılıyor burada?”* TÜBİTAK’ta çok açık olarak yapıldı, *“Yasayı değiştiriyorum, başkanını ben atayacağım”* diye. Ama burada çok farklı biçimde, böyle şey biçimde. *“Hayır, eğer böyle bir operasyon varsa, ben kalacağım, sonuna kadar direneceğim”* dedim. Onun arkasından gazeteciler, tehdit yoluyla belden aşağı vurmaya başlıyorlar. Neyse, yani bunları tabii Ankara’da hâkimler var ya da gerekli makamlara başvurduk, takip edeceğiz. Ancak burada çok ciddi bir söylem ve eylem farkı var. *“Demokrasi adına geldim, ben doğru bildiğimi okurum.”* Tamam, ama sen demokrasi adacıklarını, demokrasi adına geldiysen, yok edemezsin. Demokrasi, artık sadece sandıkla kurulan demokrasi değil, demokrasi adacıkları var, bunların önemli bir kısmı bağımsız, uzman, özerk birimlerdir. Sonra bunların önemli bir kısmı danışma birimleridir, bunların bir kısmı seçimle belirlenirler, bir kısmı atama yoluyla, ama bunları teker teker tasfiye edersen, *“hayır, ben de çağdaş Türkiye’yi kurmak istiyorum, demokratik Türkiye’yi kurmak istiyorum”*. Bu bir aldatmaca olur.

Bence buranın belkemiği eğitimidir, yoksa öbür konular da soğukkanlı bir biçimde tartışalım, doğru çözümü bulmak için hep birlikte çaba gösterelim.

İlginiz ve sabrınız için çok teşekkür ederim.

Oturum Başkanı: Sayın Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu’na teşekkür ederim. Sözü sayın Prof. Dr. Süheyl Batum’a bırakıyorum. Buyurun efendim.

SÜHEYL BATUM'UN
KONUŞMASI

Prof. Dr. Süheyl BATUM (Bahçeşehir Üniversitesi Rektörü): Teşekkür ederim sayın Başkan. Sayın başkanlar, çok değerli hukukçular, değerli konuklar; bugünkü oturumda ben de özellikle bu yeni Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı’sını anayasal açıdan ve özellikle de üniter devlet açısından ve anayasal ilkelere uygunluğu açısından değerlendireceğim.

Tabii ben de şunu ilk başta söylemek durumundayım: Gerçekten de bunun üniter devlete uygun olup olmadığını tartışıyoruz ve bu yasa tasarısını tartışmamız da gerekli. Gerçekten de baktığınız zaman, onun değişimi yönetim için, yönetimde değişim diye, bu birinci kitaba da baktığınız zaman şunu gözlemlemek mümkün: Gerçekten de özellikle son 10-15 yılda Avrupa ülkelerinde çok önemli değişiklikler oldu. Bu değişikliklerin tabii ki önemli bölümü, Sovyetler Birliği ve daha sonra Doğu ülkelerindeki değişimler, demokratikleşmeye gidış, ama aynı şekilde bütün Avrupa ülkelerini kapsayan bir yerleşme olgusunun ön plana çıkmasıydı.

Bu yönde yerleşme olgusu çok değişik biçimlerde ortaya çıktı, sayın Kaboğlu da belirttiler; yerel yönetimleri güçlendirme şeklinde ortaya çıktı, federal devletlerin ortaya çıkması, federalleşme boyutunda oldu ya da bölgesel devletlerin güçlenmesi şeklinde oldu. Bu yönde anayasal değişiklikler yapıldı; ya yeni demokratik anayasalar yapılırken Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bu yönde birtakım maddeler koydular anayasalarına ya da Belçika, Fransa gibi zaten demokratik olan ülkelerde çok önemli yapısal reformlarla sistemlerini değiştirdiler.

Bunların tümünde bir şey gerçekleştirildi, önce bunlara bakmak lazım: Merkezi devletin yetkilerinin çevreye transfer edilmesi, yerel birimlere transfer edilmesi olgusu gerçekleştirildi. Örneğin Belçika'da 25 yıllık gibi kısa bir süreç içerisinde üniter devletten ilk önce bölgesel diyeceğimiz bir devlete, daha sonra da federal devlete geçiş oldu. Fransa, çok klasik, bildiğimiz merkezi üniter devletten bugün bölgesel devlete geçti. İspanya, bölgesel devlete geçti, ama günümüzde bir federal devlet olarak algılanıyor. İtalya keza daha önce...

Uluslararası alanda da birtakım anlaşmalar yapıldı, Türkiye'nin de taraf olduğu birtakım anlaşmalar yapıldı. Bu çerçevede ortaya anayasal açıdan belli birtakım ilkeler çıktı; federal devlet, federalizm, üniter devlet, bölgeler, yerel yönetimler. Bu kavramların ifade ettiği farklı farklı şeyler var. Bu yasa veya başka yasalar, üniter devletten federal devlete kayışı getirir mi ya da getirmez mi derken, ilk önce bu farklı farklı kavramları, neden farklılaşıyorlar, bunun üstünde çok

SÜHEYL BATUM'UN
KONUŞMASI

kısaca durmak lazım. Gerçi bunları hepimiz biliyoruz, ama bunların üzerinde durmak lazım. Tabii bu kavramları belir-tirken, bunların statik kavramlar olmadığını bildiğimi de söy-lüyorum. Yani "25 yılda şuradan şuraya geçildi, Fransa şuradan şuraya geçti" diye, neden; çünkü bugün yaptığınız statik bir yasa, demek değildir ki böyle kalacak, hakikaten bir federal devlete geçişi sağlayabilir ya da süreç içerisinde onun bir ön ayağını teşkil edebilir.

Ancak bugünkü görünümüleriyle baktığınız zaman, fede-ral devlete baktığımız zaman, hani "Bu yasa federal devleti getiriyor mu, getirmiyor mu?" dediğinizde, baktığınız, gördüğünüz şey şu: Bunun özelliği, iktidarın değişik siyasal birimler arasında, siyasal antiteler arasında bölüştürülmüş olması, siyasal karar alma mekanizmalarının değişik birimlere dağıtılmış olması, federal devletin özelliği bu. Devlet fonksiyonları tek bir merkezden yürütülmeyecek, üniter devletten farklı olarak, değişik iktidarlar arasında bölüştürülecek. İşte bütün kamusal faaliyetler, baktığınız zaman, bazıları, özellikle federal devletlerde kalacak, -bütün federal devletlerin anayasalarına baktığınızda- diğerleri ise, diğer tüm kamusal faaliyetler federe birimlerde, ulus altı veya devlet altı federe birimlerde yerine getirilecek. Üniter devlette ise bunun tam tersi var; siyasal kararları alma yetkisi tek birimde, merkezde, bunu hiçbir şekilde diğer birimlere aktarmıyorsunuz. Üniter devletin özelliği bu, siyasal kararların alınması merkezden olacak. Dolayısıyla federal devlette egemenliği kullanan organlar, yetkileri tüm ülkeyi kapsayan organlar değil. Her federe devletin kendi yasama ve yürütmesini yapma yetkileri var, kararlar alma yetkisi var.

Buna ilişkin olarak demin sayın Kaboğlu'nun da söylediği, farklı bir kategori çıktı. Demek ki şöyle bakacağız: Eğer bir yasa ya da anayasa değişikliği, siyasal karar alma mekanizmalarını, kararlar alma mekanizmasını eğer diğer birimlere dağıtıyorsa, federal devlete geçti; dağıtmıyorsa, hayır, üniter devletten herhangi bir sapma yapmadı. Ortaya o sırada demin de söylenen bir kategori çıktı. Bu, ilk defa 1947 İtalyan Anayasası'yla çıktı, çok fazla gündeme gelmedi belki, çok bariz değildi, ama 1978'de İspanya, hem de Franco döneminden sonra anayasasını yaparken bu sistemi benimseyince, haki-

katena biz Anayasa hukukunda eskiden hep "üniter devletler, federal devletler veya karma devletler de en fazla gerçekleşeni federal devletler" diye anlatırken bir üçüncü kategori ortaya çıktı: Bölgesel devletler ya da bölgesel devletler.

Bu bölgesel devletler, çok önemli, yani federal devletten de, üniter devletten de farklı. Neden farklı; bölgenin özelliği, çünkü Fransa, İspanya, İtalya, Belçika, bu bölgelere ağırlık verdi, o da şu: O bölge dediğimiz, yani birim olarak bütünlük gösteren bir yeryüzü parçasının içinde yer alan, kendine özgü coğrafi, sosyal, ekonomik, siyasi nitelikleri olan alt birimlere bölge adı veriyorlar ve bu bölgelerin siyasal kararlar alma yetkileri var, yani kendi yasalarını kendilerinin yapabilmeleri imkânı var. O zaman federal devletten farkı ne; bu da bir tür federal devlet. Nitekim federalizm üzerine Amerika'da yayınlanan kitaplar bugün 52 tane federal devlet gösteriyor, bunların içerisinde İspanya'yı da gösteriyor. Ama federal devletle bölgesel devletin bir farkı var: Federal devletlerde bazı alanlarda kamusal faaliyetler yukarıya bırakılmıştır, federal devlete, diğer bütün kamusal faaliyetleri görme işi federe devletlerin, alt birimlerin, bütün alanlardaki yasalarını kendileri yaparlar. Oysa bölgesel devletin özelliği, esas yetki, üniter devlette toplanmıştır; sadece anayasayla belirlenmiş bazı alanlarda yasa yapma yetkisini, o da üniter devletin anayasa ve kuralları çerçevesinde kuralları koyma yetkisini aşağıya devretmiştir. Örneğin mesela İtalya'da da var, İspanya'da da var, belirli alanları burada bölgelere bırakmışlar. Burada bölgeler, kendi yasalarını yapabilme imkânına sahiptir, ama merkezi devletin anayasası ve yasal sınırları içerisinde.

Nitekim Fransız Anayasası'nda da bu yılın içerisinde bu yönde çok önemli değişiklikler yapıldı. Fransa da sayın Kaboğlu'nun belirttiği gibi, merkezi devletin temeliydi, bizim aldığımız sistemdi. Hatta 1977'ye kadar "Paris'te her şeyleri var" diye Paris'e yetki vermezdi Fransızlar. Hatta belediye başkanını da seçtirmezlerdi, merkezden tayin edilirdi; çünkü derlerdi ki, "Bunlarda her şey var; asker burada, bilmem ne burada, bunlara bir de yetki verirsek, dağılır gider, Paris tek başına temsil olunur." 1977'den sonra başladılar ve 2003 yılında Anayasa'larına çok önemli değişiklikler getirdiler. Mesela "Fransa, bölünmez bir Cumhuriyet'tir. Laik demokratik Cumhuriyet'tir"

SÜHEYL BATUM'UN
KONUŞMASI

ilkesine bir şey getirdiler; “Örgütlenmesi yerel yönetim ilkesine dayanır” diye bir düzenleme getirdiler ve yerinden yönetim ilkesine dayanır.

Peki ne demek bu, yani yerinden yönetim ilkesi de nasıl yerinden yönetim ilkesi; bizimki de yerinden yönetim, nasıl yerinden yönetim? 72. maddeden itibaren Anayasa, bunlara açıklık getiriyor ve de yerinden yönetim birimlerinin işte belediyeler, iller, bölgeler olduğunu söyledi ve üstelik de bunlara şöyle bir yetki verdi: “Bu bölgeler, yani yerinden yönetim birimleri, kendi yetkileri, görevleri alanına giren çerçevede kararları alabilme imkânına sahiptirler ve de yasanın belirlediği, yani merkez devletin yasasının belirlediği, parlamentonun belirlediği yasalar çerçevesinde kendi seçtikleri birimler tarafından yönetilirler ve de idari karar alma yetkisini kullanırlar, idari kararlar alırlar.” Arkasından da şöyle bir şey söylediler: “Organik kanunla çerçevesi belirlenmek üzere ve de bir temel özgürlüğün ya da anayasada güvence altına alınmış bir hakkın kullanılmasının temel koşulları söz konusu olduğunda, belirli bir süre için ve belirli konularda yürürlükte olan yasalara ve idari kararlara aykırı, kendi yetkileri çerçevesinde kuralları koyabilirler.” Fransız Anayasası'nın getirdiği madde bu.

Bu çerçevede baktığımızda, hakikaten dünyada birtakım değişiklikler var ve bu değişiklikler Türkiye'yi de etkisi altına alıyor, sürekli tartışılıyor. Bizde de bir sürü daha önce proje yapılmıştı; ben, idare hukukçuları ondan “MEHTAP projeleri, KAYA projeleri” filan derken, şimdi bu projeye geldik: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. O arada bir sürü daha şeyler yapılmıştı; Halil Ürün tarafından hazırlanmıştı, İçişleri Bakanlığı tarafından tartışmaya açılan bir Yerel Yönetim, Büyükşehir Kanun Taslağı, İl Özel İdaresi Kanun Taslağı filan gibi taslaklar da hazırlanmıştı. Bu çerçevede bu iki tane şey düzenlendi.

Şunu söyleyeyim: Burada birtakım temel ilkeler konuşmuş, bu temel ilkelere “ha-jır” demek mümkün değil. Tek taraflılıktan, tek aktörlülüğten çok aktörlülüğe geçiş; bana göre Türkiye'nin en önemli sorunlarından bir tanesi budur diye düşünüyorum. Ama yerel bazda değil, yani yerel yönetimler bazında değil, bu ayrı bir bazdadır. Türkiye'nin en önemli

sorunlarından bir tanesini hep tartıştık; “*kamu yönetimi*” diyoruz. Eğer bunu bir devlet yönetimi olarak kabul ediyorsak, en büyük eksikliklerimizden bir tanesinin tek aktörlülükten çok aktörlülüğe geçişi benimsemememiz olduğunu düşünüyorum. Dikkat ederseniz, bunu da hemen çok kısaca bir cümleyle söyleyeyim, “*neden böyle söylüyorsun, yok mu?*” Bizde yargı denetimini siyasal iktidarların hep sevmemesi veya muhalefetin statüsünün pek hoş gitmemesine, hatta yargının, Anayasa Mahkemesi'nin yetkisinin her zaman siyasal iktidarlar tarafından tartışılmasını hep tek aktörlülükten bir türlü çok aktörlülüğe geçmeyi sevmememize bağlıyorum, bana göre bu çok önemli. Sonra vatandaş odaklı olmak, saydam olmak, katılımcı olmak, hesap verebilir olmak, etkili, verimli olmak, insan hak ve özgürlüklerine saygılı olmak, öngörülebilir esnek, süratli olmak, hukukun güvencesini ön plana çıkarmak; bunlara kim “*hayır*” diyebilir?

Dolayısıyla bu tasarının önemli boyutları değil bunlar; çünkü bunlara kimse “*hayır*” demiyor. Dolayısıyla herkesin söylediği, hiç kimsenin “*hayır*” demeyeceği esasları getiren bir şeyin bana göre çok önemli bir özelliği yok. “*Hukuku sever misin?*” dediğinizde, hiç kimse “*sevmem*” demez. Önemli olan, onu sağlayabilecek güvencelere yer vermektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na bu çerçevede baktığınızda; Türkiye'de kamu yönetimi alanında bir tasarı yaptığınızda, muhakkak uyanız gereken anayasal birtakım ilkeler var. Bu ilkeler, ya anayasanın kendisinden kaynaklanıyor, ya Anayasa Mahkemesi'nin onları yorumlamasından kaynaklanıyor ya da hatta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin onlara verdiği önem ya da değerden ya da yorumlamadan kaynaklanıyor, mutlaka böyle. Mesela bizim alanımızda ve bizim Anayasamız'da uyulması gerekli ilkeler... Böyle bir Kamu Yönetimi Temel Kanunu yaparsanız, mutlaka hem başlangıçta, hem 2. maddesi dolayısıyla belirtilen, hem de 3. maddesi, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü ilkesi; Anayasa Mahkemesi de bunu, hatta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nden de daha geniş olarak yorumladı ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne üniter devlet çerçevesinde verdiği yer belli, dolayısıyla buna uygun davranmak zorunda.

SÜHEYL BATUM'UN
KONUŞMASI

Tabii ki bu çerçevede Anayasa'nın 6. maddesindeki egemenlik yetkisine ve yasama yetkisinin devredilmezliği yetkisine bağlı kalmak zorunda. Hatta 47. maddedeki kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin nasıl devlete aktarılacağı veyahut da nasıl özelleştirileceği yönündeki özelleştirme-devletleştirmeye, bu yönde bir yasa tasarısı hazırlıyorsanız uymak zorundasınız. Hatta mutlaka buna da, 56. ve 57. maddedeki çevreyi korumak, konut hakkına da uymak zorunda. Malum, biliyorsunuz, İstanbul'da bir çöp patlamıştı, Ümraniye çöplüğü ve biz de ondan yargılananlar oldu falan, sonuç itibarıyla ortaya çok önemli bir şey çıkmadı hatırladığım kadarıyla. Fakat Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne, orada ölenlerden bir tanesinin ailesi -Öner Yıldız- başvurdu ve Türkiye aleyhinde çok önemli bir karar aldı, yani yerel yönetimlerin ve devletin en önemli görevlerinden bir tanesinin bunun insanın insanca yaşamasını ve devletin ve yerel yönetimlerin bunu sağlaması yükümlülüğü olduğunu söyledi ve Türkiye'yi büyük bir tazminata mahkûm etti. Sadece Türkiye mi; hayır. İspanya'ya karşı "*Lopez Ostra Davası*" vardı, İngiltere'ye karşı "*Eden Davası*" vardı. Yerel Yönetim Yasası yapıyorsan, Kamu Yönetimi Temel Reformu Yasası yapıyorsan, bunlara uyman gerektiğini belirliyor.

80. madde var ve deminki oturumda da bahsedilen, 123. maddeden başlayarak 128'e kadar giden alanda idarenin bütünlüğü, merkezi idare nedir, mahalli idarelerin yetkileri nedir, kamu hizmeti görevlileri, memurlar, asli görevlerin ve sürekli görevlerin kimin eliyle görüleceğine ilişkin maddeler var. Demek ki bir yasayı yaparken bunlara uygun yapacaksınız. Bu çerçevede bu yasanın bana göre 4 tane, hatta 5 tane önemli özelliği var gibi geliyor. Bunlardan bir tanesi şu: Evet, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, bu çok güzel bir ad. Baktığımız zaman, peki bu devletin temel örgütlenmesine ilişkin mi; yoksa toplumla devlet ilişkilerinin yeni baştan yeniden örgütlenmesine, yeniden düzenlenmesine ilişkin mi? Hayır, esasında merkezi idareyle mahalli idareler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesine yönelik. O bakımdan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, esasında amacının da ötesinde bir şey taşıyor, birinci yönü bu.

İkincisi, bu yasa gayet basit, tek başına çok büyük bir şey

ifade etmiyor, çok kanunun değişmesi lazım, o kadar çok kanunun değişmesi lazım, belediyelerden tutun hatta ve hatta bağımsız idari kuruluşların kanunlarının değişmesine kadar da bir sürü şey taşıyor.

Üçüncü özelliği, bu kanunun önemli maddelerinde herkesin kabul edebileceği kavramların arka arkaya bir kere daha sıralanmış olması. İyilik, güzellik, vatandaş odaklılık, katılımcılık şey yapılmış oluyor, ama bunlara yönelik düzenlemeler, neler getirilmiştir diye baktığınızda, iki şeyi görüyoruz: Bir, yerel yönetimlere yetkilerin aktarılması, bu amaçla, yerel yönetimlere aktarabilmek için bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması. Önemli bir özelliği bu.

İkincisi de denetimin, hakikaten denetim birimlerinin tamamıyla kaldırılıp, bir Sayıştay'ın bütün bunların yerine geçirilecek tek denetimi, hukuksal denetimi, dış denetimi gerçekleştirmesi, ikinci temel özelliği de bu. Tabii tek tek maddelerini burada çıkarttım, çok önemli bazı maddeleri var, sadece şunu söyleyeyim: 5. maddenin A Fıkrası, "*Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü esastır*" demiş. Ondan sonra 7. maddesinde, merkezi idarenin görevlerini saymış temel olarak. 8. maddede de mahalli idarelerin görev ve hizmetlerini vermiş.

Bunlara baktığımda, ben bunun ne bölgeselleşme, ne de federal devlete gidiş yönünde olmadığı kanaatindeyim. Çünkü dediğim gibi, statik olarak baktığım zaman, dinamik, ileride bunun için mi amaçlandı, bunu mu getiriyor ya da buna doğru yürüyüş olur mu, emin olun bunu bilmiyorum. Ama şu anda baktığımda, ne federal devletle hukuksal açıdan, ne bölgesel devletle bana göre alakası yoktur diye düşünüyorum. Çünkü Anayasa'mızda da var, demin o tartışma konusu da yapıldı, yani Anayasa'mızdaki malum, idare kuruluş görevleri, merkezden yönetim, yerinden yönetim esaslarına göre. Burada da merkezin yetkilerini saymış, bunun dışındakileri mahalli idarelere bırakmış. Hangilerini? Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin yetki ve görevler ile Anayasa'da mahalli, müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere olanları.

Mahalli idarelerin yetkileri neyle düzenlenir; kanunla düzenlenir. İşte kanun da bu yetkileri düzenlemiş, ama bu

SÜHEYL BATUM'UN
KONUŞMASI

bizim de kabul ettiğimiz Yerel Yönetimler Şartında da var; diyor ki, "*Merkezi idareyi say, diğerlerini yerel yönetimlere bırak.*" Bu da benzerini yapmış diye düşünüyorum. Bazı bakanlıkların yetkileri yerel yönetimlere devredildiği için de çok önemli maddesi, 16. maddesi, bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarını kaldırmış. Demin de sayıldı, 15 bakanlık içerisinde 10 tanesinin zannediyorum taşra teşkilatını -ekli listede verilen- kaldırmış. Bunları kaldırmak, tabii ki merkezi idare yönünden baktığınızda, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Bunun dışında da mahalli idarenin yetki ve görevleri ayrıca mahalli yerel yönetimlere bırakılmıştır. Buna aykırı olmadığı kanaatindeyim.

Bu yasanın diğer önemli maddeleri, 39. maddeden başlayarak 42. maddeye kadar giden, denetimi Sayıştaya bırakan, bütün aradaki o denetim kuruluşlarını kaldıran düzenlemeleri. Bunun bana göre yasanın çok önemli eksikliği olduğu kanaatindeyim, yani hukuk denetimini hem yapacak, hem de teşvik edecek bütün denetim mekanizmalarının Türkiye'de olması lazım diye düşünüyorum. Yerel yönetimlerin içinde oldukları birtakım kaosun ya da şeyin, tabii ki mali kaynakları olduğunu; fakat bir de -ben böyle düşünüyorum, idare hukukçusu değilim, ben bir vatandaş olarak söylüyorum- bu yetkilerin denetimsiz veya denetimlerinin yapılamaması olduğunu düşünüyorum.

Geçenlerde yine bir iş için Fransa'ya gittim. 1989'da doçentlik tezi için gittim Fransa'ya, eğitimimi yaptım. Oturduğum mahallenin kaldırılmaları hep aynıydı, hiç değişmemişti. Oysa benim oturduğum İstanbul'da her ilçenin kaldırılmaları her 6 ayda bir yenilendi. Bunun bir denetimsizlik unsuru olduğunu düşünürken, bu yasanın bunları da daha fazla kaldıran bir denetimsizlik getirmesini ben hukuk devletinin işleyişi açısından da pek makul görmediğimi söylemek istiyorum, ama üniter devleti şu anda ortadan kaldırdığını düşünmüyorum. Bu yasa, herkesin söylediği şeyleri tekrar söyleyerek, önemli bir şey getirmemiştir. Bu yasa, gerçekten yerel yönetimlerin ihtiyacı olan hakları ya da görevleri ya da kaynakları sağlamamış olabilir, denetimi düzenlememiştir, ama dediğim gibi üniter devlet konusunda -şu anda farklı düşünenler olabilir tabii ki- bir sakınca yarattığı kanaatinde değilim.

Hepinize saygılar efendim, teşekkürler.

Oturum Başkanı: Sayın Prof. Dr. Süheyl Batum'a teşekkür ederim. Sözü sayın Doç. Dr. Ali Ulusoy'a bırakıyorum.

Buyurun.

Doç. Dr. Ali ULUSOY (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Teşekkürler sayın Başkan.

ALİ ULUSOY'UN
KONUŞMASI

Ben de birkaç tespitle başlayıp, bu tespitlerden hareket ederek konuyla ilgili bazı değerlendirmelerde bulunacağım.

Öncelikle ilk tespitim, -aslında çok da üzerinde durmak istemiyorum; çünkü benden önceki konuşmacılar durdular ve o konuda onlara katılıyorum- bu Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bana göre de üniter yapıyı bozmuyor; çünkü üniter yapının teknik anlamda bozulabilmesi için veya üniter devlet biçiminden federal bir devlet biçimine geçildiğinin ileri sürülebilmesi için en önemli özellik, yasama ve yargıya ilişkin yetkilerin merkezden alınıp yerel birimlere veya bölgelere verilmiş olması gerekir. Dolayısıyla bu tasarıda da buna ilişkin bir hüküm yok, yani yasama ve yargıya ilişkin yetkiler devredilmediği sürece, o devlette bana göre de üniter yapının bozulduğunu söylemek mümkün değil.

Bu noktada şunu da belirtmek gerekiyor ki, kamuoyunda şöyle bir yanlış anlaşılma olduğunu görüyorum: Yani yürütmeye ilişkin bir yetki de olsa, idari fonksiyona ilişkin bir yetki de olsa, bu yetkiyi merkezden yerel bir birime verdiğiniz anda sanki üniter yapı bozuluyor gibi veya federal sisteme geçiliyormuş gibi bir hava var, böyle bir algılama var. Bu doğru değil; çünkü tüm üniter devletlerde hem merkezden yönetim ilkesi, hem de yerinden yönetim ilkesi uygulanıyor. Yani tüm üniter devletlerde, en üniter devlette bile sadece merkezden yönetim ilkesi hiçbir zaman uygulanamıyor, zaten fiilen de uygulanması mümkün değil. Yürütmeye ilişkin veya idari fonksiyona ilişkin birtakım yetkilerin yerel birimlere verilmesi, tüm üniter devletlerde bir özellik ve hepsinde de mutlaka oluyor. Bu itibarla üniter devletlerde bu anlamda merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri birlikte uygulanıyor.

Bu noktada şöyle bir farklılık olabiliyor: Bazı üniter

ALİ ULUSOY'UN
KONUŞMASI

devletlerde, merkezden yönetim esas olabiliyor, yerinden yönetim istisnai olabiliyor, yani yerel yönetimlere istisnai birtakım idari yetkiler verilmiş olabiliyor; bazılarında tersi olabiliyor, yani merkezden yönetim istisnai olup, idari fonksiyona ilişkin asıl yetkiler yerel birimlere, yerel yönetimlere verilmiş olabiliyor. Bu, üniter devletlerin kendi özelliklerine göre, kendi ihtiyaçlarına göre değişebiliyor. Bana göre bu tasarıdaki en önemli yenilik, bu noktada. Bizde Anayasa'mızın 123. maddesinde buna olanak verilmesine rağmen, yani hem yerinden yönetim ilkesinin, hem de merkezden yönetim ilkesinin birlikte uygulanabilmesine olanak verilmesine rağmen, bizim şu ana kadarki hukuk sistemimizde esas olan, merkezden yönetimdir, yani yerinden yönetim kuruluşlarına, yerel yönetimlere verilen yetkiler daha bir istisnai gibiydi, esas yetkiler merkeze verilmişti. Tasarı bana göre bu noktada önemli bir yenilik getiriyor, bunu tersine çeviriyor; artık idareye ilişkin yetkileri, idari fonksiyona ilişkin yetkileri esas olarak yerel birimlere veriyor, merkezden yönetim ilkesini daha istisnai bir şey haline getiriyor, yani kanunda sayılan belli yetkilerle sınırlandırıyor. Bence getirilen en önemli yenilik bu, yoksa ben de daha önceki konuşmacılara aynen katılıyorum, teknik anlamda üniter sistemin bozulması gibi bir durum söz konusu değil.

Yalnız bu noktada tabii çok önemli bir sorun var; çünkü idare hukukunda dediğim gibi idari fonksiyona ilişkin yetkilerin yerel birimlere verilmesi, yani yerinden yönetim ilkesinin uygulanması, olağan ve bütün üniter devletlerde de bu var. Ancak bunun bir kontrol mekanizması var; çünkü üniter devletlerde esas olan, idari anlamda baktığımızda, idarenin bütünlüğü ilkesi dediğimiz bir ilke var, bu ilke çok önemli. Yani her ne kadar birtakım yetkiler, birtakım idari yetkiler yerel birimlere verilse de, bunun merkezden bir denetime tabi tutulması gerekiyor; çünkü idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince tüm hizmetlerin ve bu hizmetleri veren tüm idari yapının belli bir koordinasyon içinde, bir uyum içerisinde hareket etmesi gerekiyor, bu da idarenin bütünlüğü ilkesiyle sağlanabiliyor.

Bu ilkeyi gerçekleştirmek için başlıca iki idari araç var veya hukuksal araç var: Bunlardan biri hiyerarşik denetim ki,

bu aynı tüzelkişilik içindeki bir denetimi ifade ediyor. Diğeri de ve bizim konumuz açısından da önemlisi, idari vesayet denetimi. Yani bu idarenin bütünlüğünü sağlamaya yarayan en önemli hukuksal araç, idari vesayet denetimi dediğimiz denetimdir. Dolayısıyla üniter devletlerde yerinden yönetim ilkesi esas olsa da, en azından bazı üniter devletlerde, bu idarenin bütünlüğünü sağlayabilmek için, yerel bazda yetki verilen bu birimlerin merkez tarafından bir denetime tabi tutulması gerekiyor. İşte bu, idari vesayet denetimi dediğimiz denetim. Bu denetim, son derece önemli bir denetim, bu da idarenin bütünlüğünü sağlamaya yarayan bir denetim.

Yalnız bunun tabii hiyerarşik denetim gibi bir denetim olması mümkün değil; çünkü en azından teknik anlamda merkez dışındaki bir birime siz kamu tüzelkişiliği verdiğinizde göre, bunun da anlamı şudur: Siz aslında o birime -ki bu yerel birim de olabilir veya hizmet yönünden bir yerinden yönetim kuruluşu da olabilir- devlet dışında, devlet tüzelkişiliği dışında bir kişilik veriyorsunuz, yani hukuken bir irade veriyorsunuz; ona, başkasına danışmadan kendi özgür iradesiyle birtakım işlemler yapabilme, bir karar alabilme yetkisi veriyorsunuz. Dolayısıyla bu önemli bir yetki; yani hem kamu tüzelkişiliği verip, hem de bir hiyerarşik denetim gibi her istediğinizde her denetimi sınırsız olarak yapabilmemiz mümkün değil. İşte bunun için idari vesayet denetiminin ancak kanundan özel yetki alınan durumda, kanundan özel izin alınan durumda yapılabilmesi gerekir ve kullanılacak yetkinin de kanunla açıkça belirtilmesi gerekir. Hangi yetki kullanılacak? Bu noktada bence tasarının en sorunlu, en yumuşak karnı diyebileceğim yeri burası. Yani yerinden yönetim ilkesi esas kabul ediliyor, buna ilişkin yerel birimlere yetkiler veriliyor; fakat bu idarenin bütünlüğünü sağlamaya yarayacak idari vesayet denetim mekanizması oluşturulmuyor. Sadece 8. maddeyle çok genel bir yetki verilmiş, önce yerel birimlerde bu kullanılan yetkiler konusunda bir sorun olursa, merkezi idare önce bir süre verecek, bu süre içinde düzeltmesini isteyecek; *"eğer düzeltmezse, gereken her türlü tedbiri alabilir"* diyor. Yani böyle bir idari vesayet denetim yetkisi olmaz, *"ge-reken her türlü tedbiri"* alabilir şeklinde bir idari vesayet yetkisi olmaz, bunun somutlaştırılması gerekir. Çünkü bu haliyle bu tersine, Anayasa'daki yerinden yönetim ilkesine aykırı olur.

ALİ ULUSOY'UN
KONUŞMASI

Yani hangi yetkileri kullanabileceğini somut olarak belirlemesi gerekir kanunun; merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde hangi tür yetkileri kullanabileceğini somut olarak belirlemesi gerekir.

Aslında bu yapılmak istenen, Fransa'da -daha önce konuşmacılar da değindi- 1982 yılında yapılan yerel yönetimler reformuna paralel bir düzenleme; yani yerel yönetimlerin yetkilerini esas kabul etmek, yerinden yönetim ilkesini esas kabul etmek. Fakat Fransa'da o reform yapılırken, o reformun şöyle çok önemli bir parçası vardı, o da bu idari vesayet konusunda: Yerel yönetimlerin almış oldukları tüm kararlar merkezi idarenin ildeki temsilcisi olan valiye iletiliyordu, tüm kararlar 3 gün içinde valiye iletilmek zorunda. Vali bu kararlara bakıyor, eğer hukuka aykırı olduklarını düşündükleri varsa, bunları idari yargıya götürüyor. Yerel yönetimlerin çok önemli sayılabilecek ve ileriye yetkisi çok ağır olabilecek birtakım kararları, mesela imara ilişkin kararları, şehircilik konusundaki birtakım kararlarını vali idari yargıya götürdüğü anda otomatik olarak yürürlüğü duruyor bu kararların; yani bir otomatik yürürlüğün durdurulması mekanizması öngörülmüş. 60 gün içinde bu konuda idari yargı ayrıca yürütmeyi durdurma kararı vermezse, kendiliğinden bu yürürlüğü durdurma ortadan kalkıyor. Yani çok somut bir idari vesayet mekanizması öngörülmüş, ki bu bir yandan "*istenen her türlü yetkiyi kullanabilir*" gibi yerel yönetimlerin yetkileri yönünden çok ağır sonuçlar doğurabilecek veya kısıtlayıcı tarzda bir yetki değil; yani çok somut, aynı zamanda da çok etkili bir denetim mekanizması. Bu türden bir idari vesayet, rasyonel bir idari vesayet denetim mekanizması kurulmadan böyle bir reformun yapılması bana göre reformun en önemli sorunu, reformdaki en önemli eksiklik bana göre bu.

Tasarıda yine eleştirilecek başka çok noktalar var, ona çok girmek istemiyorum. Öncelikle daha önceki oturumda Taner arkadaşım da belirtti, çatıda bir bozukluk var. Çatıdaki bozukluk şu: Kamu tüzelkişiliği kavramını yok sayan bir anlayış var tasarıda; yani hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını devlet tüzelkişiliği dışında ayrı kamu tüzelkişilikleri verilmiş. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını yok sayan, onları merkezi idareye dahil eden bir anlayış var. Dolayısıyla-

la bu yönden çatısı zaten problemlidir. Yalnız o noktada hemen parantez içinde söyleyeyim: Taner arkadaşımın yanlış anlamadıysam birtakım bakanlıkların taşra teşkilatının kaldırılmasının Anayasa'ya aykırı olacağı görüşüne katılmıyorum. Anayasa'dan bana göre böyle bir sonuç çıkarmak mümkün değil.

Tasarıda yine önemli bir sorun, 11. maddeyle sadece yerel yönetimlere bir yetki devri değil; aynı zamanda genel olarak hizmet yönünden de bir desantralizasyon öngörülüyor. Yani hem merkezi idare, hem de yerel birimler üstlendikleri her türlü yetkiyi, hiçbir sınırı olmadan her türlü yetkiyi özel teşebbüse, özel şirketlere veya sivil toplum örgütlerine devredebiliyorlar. Burada da hiçbir sınır getirilmemesi bana göre yine sorunlu. Yani o zaman merkezi idare kolluk yetkilerini de hiçbir sınırı olmadan özel şirketlere devredebilecek; yani 11. maddenin bu haliyle böyle bir sonuç çıkıyor. Dolayısıyla buna ilişkin belki sadece ekonomik hizmetlere ilişkin veya ekonomik konulara ilişkin yetkileri devredebilir tarzında burada da bir belirleme yapmak gerekirdi diye düşünüyorum.

Yine çok kısa geçerek 14. madde ve başka maddelerde şöyle bir sorun var: Bakanın ve bakanın bakanlıktaki birimler üzerinde kullandığı yetkiler, ki bunlar hiyerarşik denetim yetkileridir, bu yetkileri kullanmasının bir unsuru olarak hükümet programına uyumu da öngörüyor. Yani memur, kamu görevlisi hükümet programına uymakla yükümlü değildir. Hükümet programı ancak siyasi anlamda kanunlaşır, kanun haline gelirse ancak kamu görevlisi ona uymakla yükümlüdür. Yoksa kanun haline gelmediği sürece hükümet programı kamu görevlisinin uymakla yükümlü olduğu bir şey değildir; yani bu noktalarda da çok temel bazı problemler var.

Yine denetim konusunda -ona hiç girmeyeceğim, ama bir cümleyle iç denetim konusunda- bu mevcut teftiş birimleri ve denetim birimlerinin iç denetim birimleri haline getirilmesi öngörülüyor. Bu konuda Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanun Tasarısı'nda da birtakım hükümler var. Buna göre, Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan bir kurul bu İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na tüm idaredeki bu iç denetim konusunda temel yetkiler o kurula veriliyor ve o kurul da Maliye Bakanı'nun kontrolünde. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı

ALİ ULUSOY'UN
KONUŞMASI

bir anlamda bir süper bakanlık haline geliyor, diğer bakanlıkların üzerinde bir süper bakanlık haline gelmiş oluyor dolaylı olarak. Yani bu noktalarda da bazı problemler var, ona çok ayrıntılı olarak girmek istemiyorum.

Öncelikle biraz önce de belirtildi, sayın Batum da belirtti, Fransa'daki 1982 reformundan sonra bu son 2 yılda çok önemli bir gelişme var bu konularda, bu desantralizasyon konusunda. 2002 yılında Fransa'da bir kanun çıkarıldı ve esas olarak Korsika Meclisi'ne bu kanunla yasama konusunda da, yasama yetkileri konusunda da bazı yetkileri devretmek istediler. Burada da getirilen esas olarak şuydu: Aslında çok sınırlı ve dolaylı bir yasama yetkisi devri gibi düşünebiliriz. Fransa Parlamentosu, hani sanki bizdeki bu yetki kanunu-kanun hükmünde kararname ilişkisine benzer bir şekilde Fransa Parlamentosu'nun belirleyeceği bir yetki kanunuyla o yetki kanununda belirtilen konularda Korsika Parlamentosu veya Korsika Meclisi ulusal bazdaki bazı kanunlara aykırı kanunlar çıkarabilecekti veya kararlar alabilecekti veya o kanunların uygulanmasını değiştirebilecekti kendi aldığı kararla. Bu tabii çok sınırlı konularda ve yine Fransa Parlamentosu'nun verdiği çerçevede yapılabilecekti. Aslında çok sınırlı ve dolaylı bir yasama yetkisi devri diye düşünebiliriz. Bunu Ocak 2002'de Fransa Anayasa Konseyi Anayasa'ya aykırı buldu, "böyle bir şey Anayasa'ya aykırı olur; çünkü anayasadaki bu üniter devlet yapısına aykırı olur" dedi. Bunun üzerine aynı hüküm Mart 2003'te anayasa değişikliği olarak gerçekleştirildi, hatta Anayasa Konseyine de gidildi bu anayasa değişikliğinin iptali için, Anayasa Konseyi de Anayasa değişikliklerini denetleme yetkisi olmadığını ileri sürerek bakmadı buna ve sonuçta şu anda böyle bir anayasa değişikliği yürürlüğe girdi. Yani bir anlamda Fransa'da çok istisnai ve dolaylı da olsa bir tür yasama yetkisinin de devredildiğini söylemek mümkün; yani bu anlamda "Fransa artık hâlâ üniter devlet mi?" mi diye de soranlar var Fransa için.

Şuna gelmek istiyorum: Yani artık bizim hep üniter sistemde örnek aldığımız ülke Fransa'ydı ve şu anda öyle görünüyor ki, dünyada bizden daha merkezîyetçi bir ülke kalmadı; yani en azından batı demokrasileri açısından düşündüğümüzde. Bunu illa üniter devlet sistemini sorgulamak

açısından söylemiyorum. Ama üniter devlet sisteminde olup da yerel yönetimlere daha fazla yetkiler verilebilir; yani yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilebilir, buna hiçbir engel yok ve dünyadaki gelişmeler de zaten bu yönde. Fakat burada çok önemli nokta bu denetim mekanizması; yani idarenin bütünlüğünü korumak için çok etkili ve rasyonel bir denetim mekanizması, idari vesayet mekanizması oluşturmak gerekiyor. Bunu oluşturmadan böyle bir reform yapılırsa, bundan dolayı önemli bir kaos doğabilir. Sayın Başkan da biraz önceki oturumda bahsetti, bu ülkenin de bazı gerçekleri var; yani bu ülkede bir ayrılıkçı terör yaşandı ve hâlâ da bu tehlikenin geçmiş olduğunu söylemek mümkün değil, yine radikal dinci boyutta birtakım tehlikelerden bahsetmek mümkün. Fakat bunun çözümü şu değil: Yani “*merkezden hiçbir yetki yerel yönetimlere devredilmesin*” değil, devredilebilir, yani bu güncel gelişmelere uygun olarak değişebilir; fakat bunun çok etkili bir denetim mekanizmasının oluşturulması gerekir. Bu yönüyle tasarı son derece sorunlu.

Son olarak şunu ifade ederek bitirmek istiyorum: Belki biraz siyasi boyuta da kayacak; ama bir ülkede mevcut sisteme rağmen iktidar olunmuşsa, bir anlamda mevcut sisteme meydan okuyarak iktidar olunmuşsa, o ülkede kanunla temel reform yapılamaz. Yani temel bir idari yapıya ilişkin, devlet yapısına ilişkin temel bir reform yapmak için, sisteme rağmen iktidar olmuş bir iktidar bunu yapamaz. Bunun ancak bir anayasa değişikliğiyle yapılması gerekir ve anayasa değişikliğinin de mutlaka bir referandumla yapılması gerekir. Yani dediğim gibi, sistemin bütünü sorgulayan tarzda bir reformu, sistemle kavgalı olarak gelmiş bir iktidar kanunla yapamaz. Yaparsa ne olur; yani bu bir yerden döner, bir şekilde bu reform gerçekleşmez. Dolayısıyla bu türden temel reformların ancak bir anayasayla ve hatta referandumla yapılması gerekir bana göre. Belki sistemle kavgalı olarak gelmemiş bir iktidar, yani koalisyon vesaire olsaydı düşünülebilirdi; çünkü böyle bir reformda daha geniş bir halk desteği olduğu kabul edilebilirdi. Ama dediğim gibi, bu siyasi iktidarın bence temel reformları kanunla yapması mümkün değil; yani bunu yapmaması daha doğru olur ve yapmakta ısrar ederse de bu bir şekilde geri teper diye düşünüyorum.

Teşekkürler. (Alkışlar)

Oturum Başkanı: Sayın Doç. Dr. Ali Ulusoy'a teşekkür ediyorum.

Sözü sayın Doç. Dr. Cüneyt Ozansoy'a bırakıyorum. Buyurun efendim.

CÜNEYT
OZANSOY'UN
KONUŞMASI

Doç. Dr. Cüneyt OZANSOY (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Teşekkür ederim sayın Başkan.

Değerli konuklar; önce biraz tedirgindim, *"onca bildiriden sonra sonuncu konuşmaya acaba konu olarak ne kalır"* diye. Aslında epey şey kaldığını fark ettim. Sırf ille de huysuzluk yapmak için değil; ama Allah'tan birkaç arkadaşımın görüşüne katılmayarak tabii, tartışmaya açık noktalarda, belki değişilmesi gerekenlere ilişkin listemi biraz farklılaştırarak yapmak istiyorum.

Efendim, sözlerime bir hukukçunun değil de bir edebiyatçının sözleriyle başlamak istiyorum. Milan Kundera'nın bir sözü: *"Vedalarda başarılı olamayanların yeni kavuşmalardan bir şey umması mümkün değildir."* Bu kanun tasarısı da XIX. yüzyıldan beri -isteyen daha da bazı müesseseler açısından götürebilir- bir şeylerle vedalaşmak istiyor ve görünen o ki, bu vedada başarılı değiller. Bu tasarının arkasındaki fikriyat her neyse, başarılı değiller, bir defa hukukçu olarak başarılı değiller. Bu kanun veya tasarıya çok yüzeysel bir bakış dahi, hukuk başlangıcı bilgisine sahip olmanın dahi engelleyeceği bir sürü yanlışın olduğunu hemen görüp söyleyecektir. Kaldı ki, Anayasa ve idare hukuku açısından bayağı vahim yanlışları da var. Daha ilk maddelerinde Anayasa'nın, beğeniriz, beğenmeyiz, en esaslı ilkelerine ters düşmeyi göze almış. Bunu bilerek mi yapmış?.. Bilerek yapması anlaşılır değil; çünkü galiba Anayasa Mahkemesi diye bir yere gidecek bu kanun.

Bazı arkadaşlarım da değindi, mesela 123. maddede, Anayasa'mızın bu maddesinde idarenin esaslarının merkezden yönetim ve yerinden yönetime dayandığı belirtilmiş ve yerinden yönetimin de yalnızca mahalli idareden ibaret olmadığı sonraki hükümlerde zaten açıkça ortaya çıkıyor. Yerinden yönetim dışında kamu kurumları var. Kaldı ki, aynı madde yine kamu tüzelkişiliğine ilişkin hüküm de getiriyor. Dolayısıyla

Anayasa'da çok açıkça yapılan merkezden yönetim ve yerinden yönetim biçimindeki ayırım bir tasarıda mahalli idare şekline dönüştürülüyor. Yani idare hukukuna, Anayasa hukukuna gitmeye gerek yok; birinci sınıflarda, hukuk başlangıcında bu hatayı yapanı, gencecik insanları bırakıyoruz.

Yine bu fikriyatın temsilcisi sayın milletvekili "önyargılı bakıyorsunuz bize" dedi. Önyargıya gerek yok, basbayağı yargımız var ve o da şu noktalarda: Sayın Kaboğlu da değindi, "siz özerkliğe, merkezden bağımsızlığa bu denli vurgu yaparken, inandırıcı değilsiniz" demek istedim kendisine. Şu an yok burada. Çünkü eli kulağında, Genel Kurul'dan ikinci kez çıktı, TÜBİTAK Yasası. Tek bir maddelik kanun ve TÜBİTAK'a verilen, doğal olarak bir kamu kurumunun, üstelik idari ve mali özerkliğe sahip olduğu kanununda yazılı. Kendi başkanını seçme yetkisine sahip, bilim kurulu üyelerini seçmeye sahip. Sayın Başbakan kendisine bu süreçten sonra, bu seçimler yapıldıktan sonra gönderilen bu iradeleri altı ayı geçkin süre bekletiyor, beklettikten sonra da -ki, atama makamı kendisi değil, Cumhurbaşkanı aslında- şöyle bir açıklama yapıyor: "Bu kurumun başkansız ve bilim kurulsuz kaldığı görülmekle bir defaya mahsus olmak üzere Başbakan tarafından atama yapılacaktır." Dolayısıyla bunu anarsak, sayın Fırat bunun bir önyargı olduğunu söylerse tabii itiraz ederim, basbayağı yargıdır. Bu tasarinin arkasındaki düşünce o anlamda inandırıcı değil.

Diğer taraftan bu vedanın başarısızlığı bir kenara, tasarını hiç mütevazı da değil; yani birkaç yüzyıllık yapıyı birkaç maddede "Anadolu'ya demokrasiyi götüreceğim" gerekçesiyle veya "insan odaklı bir idare kuracağım" gerekçesiyle... Açıkçası bana çok inandırıcı gelmedi, teknik olarak da zaten her türlü yargımı bir kenara bırakayım, çok zor. Belki esas sıkıntı, esas başarısızlık -51 ya da kaç ise, birkaç geçici maddeden mürekkep bu tasarı- tasarıdan önce galiba bu denli iri laflar etmeye, önemli şeyler söylemeye ve bu denli temel yapıyı gerçekten değiştirmeye mi, çatırdatmaya ya da çökertmeye mi, o bakış açımıza göre değişir tabii; ama hangisi olursa olsun, belki biraz daha mütevazı almak lazımdı. Sadece hukuk başlangıcı konuları açısından değil; ama anayasalar bireylere temel haklarını gösterdiği gibi, yine devletin idarenin temel kuruluşuna ilişkin hükümler şüphesiz anayasal değerdedir. Bunları gö-

CÜNEYT
OZANSOY'UN
KONUŞMASI

zetmemiş bile olsalar, hiç olmazsa bir tartışmaya açılırdı bu denli önemli bir konu, ardından bir süre sonra olgunlaşabilirdi ve belki bazı kesimlerin tepkilerindeki, muhalefetlerindeki refleks de bu biçimde kalkabilirdi. O da bence başarılı değil.

Diğer yandan bu tasarının hazırlayıcılarını başarısız bulduğum gibi, muhalefetin baskın dilini de çok başarılı bulmuyorum. Muhtemelen benim konuşmam da bu yargıdan, saptamadan nasibini alır; ama görebildiğim şu: Biz bir süre -biz dediğim zaman, hiç olmazsa o düzenlemeye muhalif olanlar diyeyim- YÖK'e karşı çıktık; ama bir süre önce neredeyse yeni bir tasarının kanunlaşmaması için YÖK'ü savunur hale getiren bir dille karşıladık. Çok uzunca bir süre Türkiye'nin gerçeği Anayasa Mahkemesi kararlarında da, Danıştay kararlarında da merkezi idare tarafından geleneksel, otoriter, şu veya bu sıfatlarla püskürtülen, sürekli köşeye sıkıştırılan veya öyle olduğu savlanan bir mahalli idare paradigması yarattık; biraz mağdur, biraz merkezi idareye karşı yetkilerinin genişletilmesi gereken. Anayasa Mahkemesi'nin bütün kararlarına baktığımız zaman, merkez karşısında mahalli idareyi ezdirmemeye çalışan; belki GAP'la ilgili karar artık hukuki olmaktan ziyade 5'e 6 bir siyasal karar, onu bir kenara bırakırsak hepsi böyle.

Burada bir süredir tasarı bağlamında bir ölçüde -sadece burada değil, birçok yerde- aslında mahalli idarelerin ne kadar da verimsiz, ne kadar da kaynak israfına yol açan, yolsuzluklara bulaşmış ki, bunların hepsi doğru. Bildiğim kadarıyla son 10 yılda mahalli idarelerin devlet hazinesine ödettikleri para, devlet garantisiyle borçlanma nedeniyle devletin ödemek zorunda kaldığı para 13 milyar dolar. Bunlarla şunu söylemek istiyorum: Her şeyi birbirine karıştırmak değil; bir şeylere karşı çıkarken, salt o tepki dili adına, hali hazırda olanı nesnel bir biçimde eleştirmekten vazgeçmeyelim. Bu tasarı hazırlanmamış olsaydı dahi Türkiye'nin idari yapısına, sistemine, personeline ait kronik sorunlar var; kastettiğim şey bu. Bu sorunların gündemini tasarı çıkaranların belirlediği gündeme hapsettiğimiz zaman sadece bunu savunma dilinde kalıyoruz.

Barolar Birliği'nin temsilcisi olarak, sesi olarak konuştu-

nuz; ama sanki bir anlamda muhalefetle yan yana getirilmeye de itiraz etmediniz. Ben CHP'nin herhangi bir açıklamasını ve incelemesini göremedim mesela. Size bir cevap olsun diye söylemiyorum. Türkiye'nin idaresine, geleceğine talip olan Türkiye'nin en eski partisinin şu tasarı hakkında klişeler dışında hiçbir görüşü yok. Vahim olan nokta aslında bu, yok gerçekten. Ben görmedim diyemeyeceğim; çünkü araştırdım, hayır, yok. YÖK Tasarısı'nı püskürttük diyelim, iyi mi olacağız üniversitelerde; hayır. Bu tasarımı püskürttük, iyi mi olacak; hayır. O zaman eleştirilmesi gerekenleri eleştirelim; ama sadece eleştiri diline hapsolmeden, hali hazırda olanı da korkmadan, nesnel bir biçimde irdeleyelim.

Bu noktaya gelirim, değinmem gereken noktalar şunlar: Yerinden yönetim-merkezden yönetime ilişkin, haydi onu alışıya etti, başka bir noktaya geleyim. İdarenin bütünlüğü ilkesi bazı çevrelerin baskısıyla tasarıya eklendi, 5. maddede ve diğer yerde var. O ilke eklenmeseydi de zaten başkasını düşünmek mümkün mü? Anayasa'da bu yazarken, sırf tasarıda yer almadığı için, idarenin bütünlüğünden kuşku mu duymamız gerekecek? Bir tasarı veya sonrasında kanun, bir anayasal ilke hakkında kuşku doğurmaya mı götürecektir bizi? Bu mümkün mü? Ama bütünlük vurgulandı, belirtildi, pek de merak etmeyin diye. Çok da gerçekçi bulmadığım -arkadaşlarıma katılıyorum, sayın konuşmacılara- üniter devletle ilgili ciddi bir sorun yok aslında burada; ama üniter devlete ilişkin salt şekli bir anlayışa ve tarife sahipsek. Başka bir açıdan şöyle bakabiliriz: Üniterlik, teklik, belki siyasal iktidarın bölünmezliği ve tekliği. Ama ben bir idare hukukçusu olarak başka türlü bakmak da istiyorum. Kamu hizmetine ait, toplumsallığa ait bir bütünlük olgusuna da sahibim ben. Bu tasarıların en ciddi tahribatı, iki ayrı kompartıman gibi yerinden yönetimi ve merkezden yönetimi algılayıp, önceden şurada olanı buraya kaydırmak değil. Böyle bir yetkisi var mı? Birazdan geleceğim, ama önce şunu söyleyeyim: En ciddi tahribat kamu hizmetindedir.

Sayın Batum söyledi, "ilgili maddemiz mahalli idarelerin görevlerinin kanunla düzenleyeceğini söylüyor" dedi. 123. maddede böyle söylüyor, diğer hükmü de bunu söylüyor ve devamında not aldım, düzelttim, aykırı olmadığı kanaatindeyim,

CÜNEYT
OZANSOY'UN
KONUŞMASI

"kanun yapar" diyor. İşte kanun yapmış. Kişisel görüşüm şu: Kanun bunu hiç yapmadığı gibi, bir kanun kamu hizmetlerine ilişkin de, merkezden ve yerinden yönetimin görevlerine ilişkin de bu biçimde bir düzenleme getiremez, Anayasa'ya aykırı olur. Dolayısıyla bir kanun "kamu hizmetlerini şu, şuna yaptırır" diyemez. Çünkü kamu hizmetleri merkezden ya da yerinden yönetim birbirlerine elini yaktığında atacakları bir top değil. Anayasa'nın 5. maddesi acaba kime hitap ediyor? Acaba Anayasa'mızda devlet, genel idare, merkezi idare, mahalli idarelerle aynı "değerde" mi? Hayır. Beğeniriz, beğenmeyiz, asıl olan merkezi idare, vesayet denetimi de zaten onun için gelmiş.

Şimdi bakalım, mahalli müşterek ihtiyaçlar. Anayasa ne merkezden yönetimin içeriğine ait çok şey söylüyor, ne de yerinden yönetime. Ama yerinden yönetim için şunu da söylüyor: Mahallin müşterek ihtiyaçları. Peki, şimdi sormak lazım; mahallin müşterek ihtiyacı olmayan, ulusal, makro düzeydeki ihtiyaçları görmeye bir belediye talip olabilecek mi? Tasarıda bir belediyenin yapamadığı bir kamu hizmetini başka bir belediyeye de yapabileceği söyleniyor veya mahalli idareye.

Dile gelmeyen noktalardan bir diğeri; aslında bu tasarı-
nın arkasında bir biçimde bazı yanlışlıklar, anlaşmazlıklar
veya yargılar olmakla beraber sadece bunun aktörünü AKP
olarak da görmüyorum. Dünyada 1970'lerden sonra devre-
ye giren, 1980'den sonra hızlanan, özellikle yerel yönetimleri
-olumlu anlamda- siyasal alanlar olmaktan çıkarıp iktisadi
alanlar haline getirmeye dayalı bir global projenin tabii ki bir
parçasıdır. Sayın Batum dedi, çok aktörlü olmaya niye itiraz
ediyoruz? Kendi başına bir itiraz konusu değil; ama "yöneti-
şim" diye çevirdiğimiz government bu anlamda hepsini parça
parça haline getiriyor. Sayın Fırat diyor ki, "işletme mantığı-
ndan neden bu kadar rahatsızsınız?" Ama tabii ki rahatsızsınız. "Be-
nim okuduğum idare hukukunda sayın Özak'un söylediği müesse-
seler yoktu" diyor, ama kendisini okuduğu idare hukukunda
kendi söyledikleri de yoktu. Çünkü idare, işletme değil; idare,
ilgililere müşteri diye bakmıyor, kâr elde etme amacıyla va-
rolmuyor. Kamu hizmetinin tek anlamını da biz idare huku-
kunda böyle öğrendik, böyle öğrenmeye devam ediyoruz, di-
reniyoruz. Ama tabii bir süre sonra sadece yerel yönetimlerin

değil, bütün kamu hizmeti alanının da şirketlere göre dizayn edildiği, bütün bireylerin de müşteriye göre tanımlandığı başka türlü bir toplumsallık algısına gideceğiz. Esas vahim olan nokta, *"hangi kompartıman önce, hangisi sonra olsun"* değil; esas problem bu.

CÜNEYT
OZANSOY'UN
KONUŞMASI

Son birkaç noktayla bitireceğim. Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına ihtiyacımız var. Merkezden yönetim saklı bir alana sahip mi, mahalli idare saklı bir alana sahip mi? Anayasa Mahkemesi kararlarına baktığımız zaman, özellikle tasarının 11. maddesi açısından ciddi sıkıntılar çıkacağını söyleyebilirim. Mahalli idareye kamu hizmetlerini devredebiliyor merkez, hizmetler kendisine devredilen bu mahalli idare de özel sektöre yaptırabiliyor. Birçok açıdan ciddi sıkıntılar var. Kanuni idare ilkesine göre bunu yapabilir mi? Anayasa'ya göre bence yapamaz. Dolayısıyla bir kanun, *"kamu hizmetini şuna vermiştin, o da şuna verebilir"* diye... Bu Anayasa'ya uygun bir kanun olamaz. O kanun her şeyini ortaya koyup düzenleyecek, neyin nasıl yapılacağı konusunda, başka çaresi yok. İdarinin kanuniliği de bunu gerektirir zaten.

Diğer taraftan 128. madde açısından kıyamet kadar sorun çıkacak. Mahalli idare devredecek kamu hizmetini, yaptırtacak. Anayasa Mahkemesi'nin epey kararı var, yeminli bürolara filan gitmeye gerek yok, başka açılardan da. 128. maddedeki kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, genel idare esasları, bunları olmadan da kamu hizmetleri görülebilecek. Haydi, en klasik idare hukuku bilgimize gidelim; mümkün mü? Özel sektör kamu hizmetini üstlenecek ve 128. maddede sayılmayan bir personeli çalıştırarak, herhalde memur çalıştırmayacak. Bunları nasıl yapacak? Bütün bunlar çok ciddi sorunlar. Yazık ki, bu sorunlarla ilgili yasa tasarısı çok ciddi sıkıntılar içeriyor. Bu halde çıkar mı? TÜBİTAK Yasası, sayın Cumhurbaşkanı geri göndermesine rağmen aynı biçimde çıkardılar. Bir gözü karalık olduğunu söylemek atak bir ifade olmaz, çok açık bir gözü karalık şüphesiz ki var. Ama tabii bu süre içinde yaşanan tahribatın -TÜBİTAK da olur, başka yerler de olur- biraz da Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümezliği ilkesinin bana göre çok da anlamlı olmayan lâfzı yorumundan dolayı galiba birçok açıdan atı alan Üsküdar'ı geçiyor.

CÜNEYT
OZANSOY'UN
KONUŞMASI

Sonuç olarak sabrınıza teşekkür ederken, bir cümle söylemeye izin veriniz. Hangi alandaki sorunlarımıza birileri "*ben yapacağım*" diye çözmeye talip oluyorsa, bunu hayata geçirmelerini beklemeden, sorunun sahipleri olarak önce biz üzerinde belki düşünüp taşınabiliriz. Burada mahalli idarelere karşı merkezi idareyi savunmak gibi bir süre önce pek komik kaçacak olan bir şeyi yapar duruma düşüyoruz. Ben diyorum ki, herhangi bir şeyi savunmak, herhangi bir şeyi yermek durumunda değiliz. Ne merkezden yönetim, ne yerinden yönetim, ne takdir yetkisi, ne yetki devri, ne vesayet, bunlar bağımsız değişkenler değildir; bunlar bağımlı değişkenlerdir. Sayın temsilci, "*insan odaklı bir idare kuracağız*" diyor. Böyle bir şey de yok sözlüklerde. İnsana nasıl bakıyorsan, o şekilde bir idare veya fikriyatın olabilir. İnsana bakışında ayrıştıyorsak, insan odaklı idare bakışımızda da tabii ki ayrışabiliriz. Ama bütün bunların ortaya konup tartışılması gerekiyor.

Çok teşekkürler ediyorum, saygılar sunuyorum.

(Alkışlar)

Oturum Başkanı: Sayın Doç. Dr. Cüneyt Ozansoy'a teşekkür ediyorum.

İkinci Oturum için ayrılan süreyi bitirmiş bulunmaktayız. Üçüncü Oturum saat 14.15'te başlayacaktır. Arzu edenler için binamızın 14. katında yemek mevcuttur. teşekkür ederim.

ÜÇÜNCÜ OTURUM

YEREL YÖNETİMLERDE HALK DENETÇİLİĞİ; GEREKİNİM ve İŞLERLİK

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Turgay ERGUN
(TODAİE Genel Müdürü)

Oturum Başkanı: Önemli bir konunun tartışılması için buradayız. İki değerli konuşmacı var. Konuşulacak konu Türkiye’de aşağı yukarı benim hatırladığım kadarıyla son 10-15 yılda gündeme gelen bir konu, ombudsmanlık konusu. Somut olarak da son hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda yerel yönetimler için konulmuş olan bir halk denetçisi kavramı çerçevesinde yeniden gündeme geldi, bu konuyu konuşacağız.

Benim “ombudsmanlık” konusunda şöyle bir deneyimim oldu: Yıllarca önce, sanıyorum 1986 yılıydı, Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü’nün Amman’da bir uluslararası kongresi vardı, o kongreye katılmıştım. Kongrede Avusturya ombudsmanıyla tanıştım, daha sonra arkadaş da olduk kendisiyle. Avusturya ombudsmanı bana dedi ki, “biliyor musunuz, ombudsmanlık kurumu aslında Türkiye’den alınmış olan bir kurumdur.” Ben doğrusu ombudsmanlık üzerinde düşünmüş değildim. “Nasıl” dedim. Şöyle: İsveç Kralı Demirbaş Şarl -bizim tabirimizle Demirbaş Şarl, onların söyleyişiyle 12. Carlos- İsveç-Rusya savaşı sonrasında Osmanlı topraklarına sığınmıştı. O sırada bizim divan kurumunu gözlemiş, bizim kadılık müessesini incelemiş ve sonuçta böyle bir kurumu kendisinde oluşturmuş. Daha sonra Türkiye’ye geldikten sonra konuya bir de bu yönüyle bakayım dedim. Kendisinden rica ettim, bununla ilgili bir makale hazırladı, bizim *Amme İdaresi Dergisi*’nde bunu ben Türkçe’ye çevirdim, yayınlandı o tarihte. Voltaire’in bir kitabı var, “12. Şarl’ın Tarihi” diye Türkçe’ye çevrilmiş, o kitabı okudum. Orada yine Şarl’ın Osmanlı’ya sığınmasını anlatıyor. Ancak Voltaire’in anlatımıyla bize karşı hiçbir zaman da sempati beslememiş bir kişi. Yardımcılarını İstanbul’a gönderiyor -kendisi daha çok Balkanlarda mukim o tarihte- bizim Divan kurumunu inceletiyor ve buradan esinlenerek “ombudsman” adıyla birtakım kişileri İsveç’te görevlendiriyor. Ombudsmanlar İsveç halkının şikâyetlerini alıyorlar, sürgündeki krala gönderiyorlar, sürgündeki kral da bulduğu çözüm önerilerini uygulatmaya çalışıyor ülkesinde, bir bakıma uzaktan yönetim yapıyor, böylece bizden alınma bir kurum olarak görünüyor. Fakat bizim o Divan alışkanlığımız bugün devam etmiyor, yani halkın yakınmalarını dinleyecek bir kurum mevcut değil.

TURGAY ERGUN'UN
KONUŞMASI

Daha sonra bu, Avrupa Birliği'nin de biraz zorlamasıyla Hükümetin de gündemine alınmıştı veya hatırladığım kadarıyla Danimarka ombudsmanı Türkiye'ye getirildi, Dışişleri Bakanlığı bizim enstitümüzde yine bir toplantı düzenledi, Danimarka Ombudsmanı bir konferans verdi. O konferansın da ben daha sonra metnini rica ettim, onu da bizim *Amme İdaresi Dergisi*'nde yayınladık, sistemin Danimarka'daki işleyişiyle ilgili bilgiler verildi. 1994 yılında İngiltere'ye bir toplantı için gitmiştim, orada İngiltere Parlamento Ombudsmanı'yla tanıştım, bu sistemin nasıl çalıştığını öğrenmeye gayret ettim. Böylece hiç aklımda yokken, ombudsmanlık kurumuyla ilgilenmek durumunda kaldım. Şimdi de bu oturuma başkanlık etme onurunu verdiler bana. Toplantıyı düzenleyen Türkiye Barolar Birliği'ne teşekkür ediyorum.

Değerli iki konuşmacımızdan Prof. Dr. Hikmet Sami Türk, değerli bir hukukçu, Adalet Bakanlığı da yapmış olan değerli bir kişi. Bu konuda yine kendi dönemlerinde sanıyorum Adalet Bakanlığı'nda bir Ombudsmanlık Yasa Tasarısı hazırlandı, bizden de katılanlar olmuştu o tasarı hazırlıklarına. Bu bitirildi, duruyor bildiğim kadarıyla.

Ben ilk sözü Prof. Dr. sayın Hikmet Sami Türk'e veriyorum.

Buyurun.

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

Prof. Dr. Hikmet Sami TÜRK (Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Sayın Başkan, sayın Danıştay Başkanı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun sayın Başkan ve üyeleri, sayın hâkimler, avukatlar, değerli arkadaşlarım; bildiğiniz gibi, Hükümet bir Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı hazırlattırılmış bulunuyor. Bugün sayın Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin'in bir açıklamasından anladığımız kadarıyla bu taslak tasarıya dönüşmüş durumda, imzalar tamamlanmış, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmak üzere.

Konumuzu sadece ombudsmanla sınırlı olarak alacak olursak, belki yeterli bir fikir veremeyebiliriz. Bu tasarı içerisinde denetimin yeri nedir ve bunun içerisinde de getirilmek istenen halk denetçiliğinin yeri nedir? O açıdan bir değerlendirme yapmak gerekir. Bildiğiniz gibi bu tasarı, Türkiye'de

merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yeni bir görev ve yetki paylaşımı yapmaktadır ve bunun sonucunda çeşitli bakanlıkların yerel teşkilatları, taşra örgütleri yerel yönetimlere, il özel idarelerine veya belediyelere devredilmektedir. Aslında Anayasa'nın 127. maddesine göre, yerel yönetimler yerel ortak ihtiyaçlar için, mahalli müşterek ihtiyaçlar için kurulur. Getirilen düzenlemede bu ölçünün ne derece doğru olarak uygulandığı çok şüphelidir. Bu tasarıda genel olarak Anayasa'mıza çeşitli yönlerden aykırılıklar açıkça görülmektedir, bunlardan biri de zaten burada ortaya çıkmaktadır. Ama denetim bakımından bu öngörülen devirler sonucunda şöyle bir durum ortaya çıkıyor: Tasarı her şeyden önce yürürlükteki denetim sisteminde önemli değişiklikler yapmaktadır. Bu çerçevede iç denetim olarak teftiş kurullarının açıkça değilse bile kaldırıldığı anlaşılıyor. Onun yerine sadece iç denetim elemanlarına yaptırılacak bir denetimden söz ediliyor, dış denetim ise ağırlıklı olarak Sayıştay'a verilmektedir. Hatta bu çerçeve içerisinde kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini yapan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu dahi kaldırılmakta ve onun bütün mal varlığı, bütçesi ve bugünkü kurul üyeleri, uzmanları çok da onların onuruna saygı ifade etmeyecek bir intikal hükmüyle Sayıştay'a devredilmektedir.

Sayıştay'ın görev alanı Anayasa'nın 160. maddesinde gösterilmiştir. Sayıştay, genel ve katma bütçeli idarelerin denetimini yapar. Bu durumda yerel yönetimlere devredilecek olan taşra teşkilatların denetimi de Sayıştay'ın denetimi dışına çıkmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerini bu Anayasa hükümleri çerçevesinde Sayıştay'ın denetlemesi mümkün değildir. Her ne kadar Anayasa'nın 165. maddesinde kamu iktisadi teşebbüslerinin denetiminin yasayla düzenleneceği öngörülyorsa da, Danıştay'ın da görevleri, yetkileri 160. maddede gösterilmiştir. Kaynağını Anayasa'dan almayan hiçbir yetki kullanılmayacağına göre, bu konuda yapılacak düzenlemelerde de ciddi bir Anayasa ihlaliyle karşı karşıya gelinecektir.

Üstelik bunların neden yapıldığının da gerekçesi gösterilmiş değildir. Örneğin; Atatürk'ün kurduğu ve 65 yıldan beri ülkemize hizmet veren Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun niçin kaldırılmak istendiği belli değildir. Gerek-

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

çede sadece maddenin tekrarı sayılabilecek ifadeler kullanılmaktadır. Teftiş kurullarının niçin kaldırılmak istendiği belli değildir. Bu yeni görev ve yetki paylaşımı sonunda da ciddi denetim boşlukları oluşacaktır.

Tasarı bu konuda yerel yönetimler bakımından "halk denetçiliği" denilen yeni bir kurum getirmektedir. İlginçtir, tasarıda merkezi yönetimin bu yoldan denetimi öngörülmüş değildir, merkezi yönetim bakımından halk denetçiliği veya kamu denetçiliği öngörülmüş değildir; sadece yerel yönetimler bakımından öngörülmüştür. 81 ildeki halk denetçisinin görevi de her ilde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlarla bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin gerçek ve tüzelkişilerle ilgili işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere halk denetçisi seçileceği öngörülmüş. Aslında ombudsman kurumu ya da kamu denetçiliği kurumu, tasarının ifadesini kullanacak olursak halk denetçiliği, idarenin yargı dışı denetimidir. Gerçi kamu denetçisi de önüne gelen olayda hukuka uygunluk açısından da bir değerlendirme yapabilir; ama bu asıl yargının görevidir, idari yargı bunun için vardır. Kamu denetçisi özellikle başka açılardan, idari yargının denetim yetkisine sahip olmadığı açılardan değerlendirme yapar. Örneğin sayın Başkan'ın sözünü ettiği ve benim devlet bakanlığımdan itibaren, 1997'den itibaren uzun çalışmalar, çeşitli ülkelerin ombudsmanları dinlenerek, kendileriyle görüşülerek hazırlanan ve bakanlığım sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı'nda öngörüldüğü gibi, kamu denetçisi önüne gelen uyuşmazlığı, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve yerindelik açılarından da inceler. Oysa idari yargı sadece hukuka uygunluk açısından değerlendirme yapabilir, yerindelik denetimi yapamaz.

Burada halk denetçisine verilen görev, hukuka uygunluk denetimi yapmak; yani yargının görevi halk denetçisine veriliyor ve düzenleme şekline göre de burada başvuru süreleri dikkate alındığında, eğer idari yargıya başvuru süresi içerisinde, örneğin 60 gün içerisinde bu halk denetçisine başvurulursa, bu idari yargıya başvurma süresini de dolduruyor. Eğer ondan sonra halk denetçisinin önereceği çözüm benim-

senmezse, tekrar idari yargıya başvurma olanağı da saklı tutuluyor. Böylece bu sistem içerisinde halk denetçisi bir çeşit üst makama başvurunun sonuçlarını doğuracaktır. Bilindiği gibi, üst makama başvuru halinde de idari Yargılama Usul Kanunu'na göre bu süreleri durdurmaktadır, ondan sonra süreleri yeniden işlemeye başlamaktadır.

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

Bilindiği gibi, halk denetçisi ya da kamu denetçisi herhangi bir ücret, herhangi bir harç ödmeden başvurulabilecek olan bir kurumdur. Eğer bu tasarı yasalaşacak olursa, ondan sonra büyük bir olasılıkla herkes önce bir üst makama başvuru gibi halk denetçisine başvurma yolunu deneyecek ve oradan sonuç almadığı takdirde idari yargıya başvuracak. Bu sanıyorum ki, idari yargının uyuşmazlığı süratle çözmesi konusundaki etkinliğini de azaltacak olan bir durum ortaya çıkacaktır ve süreci uzatacaktır. O bakımdan bu çözüm tarzını isabetli saymaya olanak yoktur; hem halk denetçisinden beklenen görev bakımından, hem de başvuru bakımından, öngörülen sistem bakımından. Gerçi burada daha önce Adalet Bakanlığı'nca Meclis'e sunulan tasarıda olduğu gibi, dava konusu olmuş olan olaylara bakılması söz konusu değil. Ama söylediğim gibi, bu sistem içerisinde önce üst makama başvuru gibi halk denetçisine başvurma söz konusu olabilecektir.

Bu tasarıda 81 ilde bir halk denetçisi kurulması öngörülmüyor ve 81 ilde apayrı uygulamalar yapılması olasılığı var. Daha önce Adalet Bakanlığı'nca hazırlanıp Meclis'e sunulan tasarıda ise, Ankara'da bir kamu denetçiliği kurumu kurulması öngörülmüyordu. Bu yurtdışında bürolar açabilecekti, 5-10 üye; yani 5-10 kamu denetçisi ve bir kamu baş denetçisinden oluşacaktı, tüzelkişiliği olacaktı ve tabii öncelikle merkezi yönetimin işlemleri bakımından idareyle bireyler arasında çıkacak uyuşmazlıklara bakacaktı. O tasarıda yerel yönetim işlemlerinin de kamu denetçisinin görev alanına girmesi için, başlangıçta edinilecek olan bir tecrübeden sonra kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren 3 yıl sonra yerel yönetimlerin bu sisteme dahil edilmesi öngörülmüyordu. Oysa burada hiçbir geçiş hükmü dahi konulmaksızın, doğrudan doğruya 81 ilde il genel meclislerince halk denetçisi seçilmesi öngörülmüyor. Meclise sunulmuş olan tasarıda ise, seçimin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılması gerekiyor. Çünkü birçok

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu denetçisinin parlamento adına denetim yapılması öngörülmüyordu. Burada il genel meclisleri tarafından seçim yapılacak ve ilin büyüklüğüne olursa olsun bir halk denetçisi seçilecek; ama ilin büyüklüğüne göre halk denetçisine yapılacak olan ödemenin miktarı değişebilecek. İstanbul için de bir halk denetçisi seçilecek, Hakkâri için de bir halk denetçisi seçilecek.

Bu sistemin her ilde bir halk denetçisi, büro ve gerekli elemanlarla birlikte maliyeti de çok yüksek bir sistem olacağını düşünüyorum. Ayrı ayrı uygulamalara yol açabilecek ve bir kamu denetçiliği kurumu içerisinde kamu denetçileri arasında yapılabilecek bir işbölümünde uzmanlaşma sonucunda elde edilebilecek yararlar ise burada görülmeyecektir. O bakımdan bu tasarının hem çok pahalı bir sistem getirdiği, hem de çeşitli illerde ihtiyaçları karşılamayacağı düşüncesindeyim. Ama merkezi yönetimin işlemleri bakımından herhangi bir benzeri kurum getirilmeyişi ise önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

Konunun ayrıntılarına girecek olursak, çok fazla şey söylenebilir; çünkü bu tasarının en uzun maddesi 42. madde 12 fıkradan oluşuyor. Aslında belki buna bir bölüm ayırıp ayrı ayrı maddelerde konuyu düzenlemek gerekirdi, bu yapılmamış; ama bu haliyle sanıyorum ki Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır ve bekleneni vermeyecektir, bu tasarıyla idarenin denetimi konusunda açılacak olan boşluğu doldurmayacaktır. Bu konuda izin verirseniz daha önce hazırlamış olduğumuz ve bugünkü Hükümetin de aslında programında olan tasarı hakkında biraz bilgi vermek istiyorum. Çünkü hem Yedinci, hem Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bu kamu denetçiliği kurumunun kurulması öngörülmüştür. Ayrıca bundan önceki Avrupa Birliği Müktesebatı'nın üstlenilmesine ilişkin ulusal programda olduğu gibi, görev başındaki Hükümetin hazırlamış olduğu ulusal programda da bu Kamu Denetçiliği Kurumu Tasarısı'nın 2004 yılı sonuna kadar yürürlüğe konacağı taahhüt edilmiş bulunmaktadır. Gerçekten bu tasarıda yargının işlevselliği ve kapasitenin artırılması suretiyle etkin bir yargı sisteminin tesis edilmesi bölümünde 10. sırada yer alıyor ve 2004 yılı sonuna kadar da bunun çıkarılması öngörülmektedir.

Bildiğiniz gibi, bir süre önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yolsuzlukları, sebeplerini ve bunların giderilme çarelerini araştırmakla görevli bir komisyon kurulmuştu. Meclis Araştırma Komisyonu'nda, Türkiye'de yolsuzlukla etkili mücadele için bu tasarının yeniden gündeme getirilmesini önermektedir. Eğer Hükümet taahhüt ettiği gibi bu tasarıyı uygulamaya koymak isterse, Meclis'e bir Başbakanlık yenileme yazısının yazılması yeterli olacaktır. Şüphesiz, hükümet tasarıda gerekli gördüğü değişiklikleri de yapabilir. Böyle bir tasarı, yani daha önce hazırlanmış olan ve erken seçim nedeniyle kadük olan tasarı benimsenecek olursa, sorun tümüyle çözülmektedir. Ama orada biz başlangıçta bir tecrübe edinilmesi ve ondan sonra yerel yönetimlere aynı sistemin uygulanması bakımından, yerel yönetimler bakımından 3 yıllık bir geçiş dönemi öngörmüştük. İstenirse o süre kısaltılabilir; ama yapılacak olan işin doğru ve amacına uygun olarak yapılması gerekir, bekleneni verebilecek gibi uygulanması gerekir.

Sayın Başkan'ın açış konuşmasında söylediği gibi, gerçekten birçok tarihçi ombudsman kurumunun kökenini İslâm hukukunda, Osmanlı İmparatorluğu'nda görmektedir. Bilindiği gibi bizde kadılar bir de kadı-ül-kuzzat ya da kadıların kadısı vardı. İsveç Kralı Demirbaş Şarl'ın ya da 12. Carl'ın Türkiye'de bulunduğu yıllarda çok uzun kaldığı için Demirbaş adını almıştır. Yani kahramanlığı, o tabii ayrı bir konu; ama Osmanlı'nın demirbaşı haline geldiği için Demirbaş Şarl olarak adlandırılmaktadır. İşte o uzun süre içerisinde kendi ülkesinde idarenin işleyişini denetlemek üzere görevlendirdiği vekilleriyle, güvendiği kişilerle başlayan uygulama önce İskandinav ülkelerinde, sonra da bugün dünyanın 100'e yakın ülkesinde geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Bu konuda gelişmiş idari yargı sistemine sahip ülkelerde dahi, örneğin Fransa'da dahi bu kurum uygulanmaktadır.

Daha önce biz bu tasarıyı hazırlarken, bütün kurumlardan ve bu arada Danıştay'dan da görüş almıştık. Danıştay -o zaman ilk başta "yurttaş sözcüsü" kavramı bir ara düşünülmüştü- sanıyorum o adla gönderilen tasarı üzerinde bize bildirmiş olduğu görüşte bu kurumun çok yararlı olacağı, idari yargının bir anlamda yükünü de hafifleteceği, böyle bir kurumun idari yargıya rakip olmayacağı; çünkü idari yargının

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

hukuka uygunluk denetimi yaptığı, oysa böyle bir kurumun bunun dışındaki açılardan da değerlendirme yapacağını ifade etmişti. Dolayısıyla Türkiye'de bu kurumu kurma zamanı gelmiştir ve söylediğim gibi, hükümetin Avrupa'ya karşı taahhütleri arasındadır. Bilindiği gibi, Avrupa Birliği'nin de Avrupa bürokrasisiyle Avrupa Birliği ülkeleri vatandaşları arasında çıkacak olan uyumsuzluklarda yetki sahibi, görev sahibi olmak üzere bir Avrupa ombudsmanı vardır. O bakımdan Türkiye bunu yapmak durumundadır; ama bu tasarıyla getirilen model yanlıştır, isabetli değildir, pahalıdır ve 81 ilde apayrı uygulamalar yapılması sonucu ortaya çıkabilir ve tasarıda halk denetçisine verilen görev de aslında idari yargının görevidir. Kamu denetiminin görevi, söylediğim gibi, başka açılardan da değerlendirme yapmak ve idareyle kişi arasında idarenin de kabul edebileceği bir uzlaşmayı sağlamaktır.

Bu hazırlanan tasarı, bizim zamanımızda Meclise sunulan tasarıdan geniş ölçüde yararlanmıştı; yani orada Türkiye genelinde söylenen birçok hüküm burada 81 il için ayrı ayrı düşünülen halk denetçisi bakımından değişik ifadelerle söylenmiştir. Fakat bunun yerine hem merkezi idare bakımından da görevli ve yetkili olmak üzere bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulması daha doğru olacaktır.

Ben şimdilik bu düşüncelerle hepinizi saygıyla selamlıyorum. (Alkışlar)

Oturum Başkanı: Sayın Hikmet Sami Türk'e çok teşekkür ediyorum.

İkinci konuşmacımız Yenimahalle Belediye Başkanı sayın Tuncay Alemdaroğlu. Benim bildiğim kadarıyla kendisi hukukçudur. Dolayısıyla hem bir hukukçu olarak, hem de bu yerel yönetimler için öngörülen halk denetçiliği -doğrudan bir belediye başkanı olarak onu da ilgilendiriyor tabii ki- konusunda görüşlerini alacağız.

Buyurun Tuncay bey.

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

Tuncay ALEMDAROĞLU (Yenimahalle Belediye Başkanı): Teşekkür ederim sayın Başkan. Sayın Başkan, Danıştay'ımızın değerli Başkanı, Türkiye Barolar Birliği'nin sayın

Başkanı, değerli Danıştay üyeleri, değerli konuklar; hepinize iyi günler dileyerek konuşmama başlıyorum.

Öncelikle şunu hemen ifade edeyim; Belediye Başkanı olarak buraya çağrıldığıma göre herhalde akademik değerlendirmenin ötesinde günlük yaşadığımız değerlendirmeleri aktarmamın daha uygun olacağını düşünüyorum. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler denildiğinde, bilindiği üzere il özel idaresi, il genel meclisi, belediyeler ve köyler olmak üzere 3 ve bir de bu belediye ve belediye birliklerinin il özel idare ve il özel idare birliklerinden oluşan bir kurumsal yapısı var. Ancak bu kurumsal yapıda özellikle mahalli idareler ya da yerel yönetimler denildiğinde belediye ön sırada geliyor. Hele nüfusu 2 bin ve üstündeki yerleşim alanlarının belediye olması öngörüldükten sonra belediye sayısı 3.228'e ulaştı sanıyorum ve nüfusun % 70'inin de şu anda belediye sınırları içinde yaşadığı da dikkate alınırsa, kamuoyunda yerel yönetimler denilince ilk akla gelen belediyeler oluyor. Bu bakımdan ben de bu değerlendirmelerimi belediye eksenli olarak yapmayı düşünüyorum.

Peki, bugün belediyelerimiz nasıl değerlendiriliyor, belediyelere nasıl bakılıyor? Çok açık ve net olarak ifade edersek, bugün belediyelerimiz kamuoyunda ya da yurttaşlar nezdinde hiç de o kadar iyi değerlendirilmiyor. Her işin mutlaka bir yolunun bulunarak çözümünün yapıldığı, bu yolun içerisinde hatır da giriyor, bu yolun içerisine -üzülerek ifade ediyorum- maddi katkı da giriyor, para da giriyor, bu yolun içerisine siyasi baskı da giriyor. Bu yolların kullanılarak, bütün işlerin halledildiği idare sistemleri ya da idare noktaları olarak, kamu yönetimleri olarak bir anlamda belediyeler değerlendiriliyor. Tabii belediyelerin bu şekilde değerlendirilmesinde elbette belediye geçmişimizde çok başarılı örnekler veren, hizmetler veren belediye başkanlarımız da var ve bunların da altını çizmek istiyorum, onları da istisna tutarak belirtmek istiyorum. Başta belediye başkanı ve belediye meclislerimizin ağırlıklı olarak üzere bizim yurttaşlarımızın da, daha doğrusu hemşehrilerimizin -yerel yönetim dediğimize göre- çok ciddi sorumlulukları var.

Özellikle 1970'lerde hızlanarak süren kente göç, kentler-

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

deki kentli olma bilincini, kentlilik bilincini tamamen ortadan kaldırdı ve kentler maalesef rant elde edilecek, yağmalanacak alanlar olarak değerlendirilmeye başlandı ve bu anlayış, bu yaklaşım belediye yönetimleri üzerinde de tahmin edilemeyecek ölçüde bir baskı unsuru olarak sürdü. Bu baskıya bazı belediyelerimiz direndi, bazıları direnemedi, şu veya bu nedenle ve sonunda çarpık kentleşme dediğimiz, bunun yanında yurttaşın ya da hemşehrimizin belediyenin icraat ve kararlarına güvenmediği bir toplumsal olguyla karşı karşıya geldik. Bugün yerel yönetimlerde görünen manzara, çekilen fotoğraf maalesef bu noktada.

Böyle bir ortak noktada veya bu noktada bu kamu denetçiliği kurumu acaba yurttaşın ya da hemşehrinin belediyeye olan güvenini arttırıcı, onun verdiği kararları sonunda bu denetçiye gittiği zaman denetçinin verdiği kararı *"bu karar doğru"* diyerek hakkının o olduğunu kabul etme noktasında mı olacak; yoksa buna da itibar etmeyip bunu yargı sürecine de götürecektir mi? Benim gördüğüm kadarıyla insanların, hemşehrilerimizin hakkını kabul etme, hakkına razı olma duygumuzu maalesef yitirdik. Zaten herkes hakkına razı olsa, sanırım mahkemelerimizin de işi bu kadar artmaz. Kimse haksızlığını kabullenmiyor. Size çok basit bir örnek vermek istiyorum: Bu kamulaştırma yasasında değişiklik olduktan sonra biz kamulaştırma yaparken, kamulaştırılacak alanın malikini çağırıyoruz encümene, ona diyoruz ki, *"sana bir yer değer tespit ediyoruz."* O değeri kendisine bildiriyoruz, çağırıyoruz encümene, uzlaşmak için diyoruz ki, *"bak, sana bu kadar para verildi, bunu kabul et."* Etmezse, onun bir değeri vardır, encümen başkanı o değer üzerinden bazen oluyor ki, komisyonun takdir ettiği değerir. -özellikle enkaz bedellerinde- ikimisine kadar çıkıyor, ödemeyi taahhüt ediyoruz. Niye bunu taahhüt ediyoruz? Çünkü orada yol geçireceğiz ya da park yapacağız, ancak bir gecekondusu var, arsa tahsis etmişiz, enkazını kamulaştıracğıız. Orayı boşaltacak ki yol geçsin, orayı boşaltacak ki park yapalım; ama direniyor, boşaltmıyor. iki misli değeri veriyoruz, bunlar sabit, kesinlikle kabul etmiyor, biz yargıya başvurmak zorunda kalıyoruz ve yargıdan çıkan kararlar da -şu ana kadar hiç farklı karar çıkmadı- bırakın encümenin teklif ettiğini, bizim takdir komisyonumuzun teklif ettiği bedelin altında bilirkişi değer takdir ediyor, ancak

mahkeme bizim takdir ettiğimiz bedelin onun üstünde olması nedeniyle o yönde karar veriyor. Yani böyle insanların, böyle yurttaşlarımızın, hemşehrilerimizin hak sınırını tanımadığı, sonsuz bir talepte bulunduğu bir ortamda idari bir işlem veya eylemi biz halk denetçisine götürdüğümüz zaman, halk denetçisinin verdiği karara benim sevgili hemşehrim uyacak mı? Kesinlikle uymayacak. Kesinlikle eğer o karar onu tatmin etmiyorsa, mutlaka benim o hemşehrim yargı yoluna gidecek. Bakıyorsunuz, 45 gün içinde karar verecek.

Biraz evvel değerli hocamın ifade ettiği gibi, belki nüfusu 20 bin, 30 binlik... Kaldı ki, bu il sınırı esastır burada da görevlendirmede, sadece merkez değil; çünkü il genel meclisinden seçiyor ve o il için. Yani Ankara denetçisi sadece Ankara'nın değil; Ankara'ya bağlı tüm ilçenin, Koçhisar'ın da, Nallıhan'daki çıkan sorunlarla da ilgilenilecek. İdare mahkemelerimiz Ankara İdare Mahkemesi'nin Ankara orijinli dava sayısını bilmiyorum; ama o dava sayısı kadar belki de bu ücretsiz olduğu için onun birkaç misli fazla talep bu denetçiye gidecek ve bu denetçinin buna 45 gün içerisinde karar vermesi fiziken mümkün değil. Niye mümkün değil? Her konuda uzman olması mümkün değil; uzman çağırarak, uzman çağrı bedelini il genel meclisi öder. Bilirkişi tayini nasıl yapacak; tebligat yapacak. Bir tebligatın gidip gelmesi, yargıç arkadaşlarımız biliyorlar, kaç gün sürüyor? Tebligat yapacaksınız, bilirkişi çağıracaksınız, bilirkişiye dosyayı tevdi edeceksiniz, bilirkişi o dosyada inceleme yapacak, size raporunu verecek ve siz 45 gün içinde -her kim olacaksa o denetçi değerli arkadaşımız- kararını verecek. Bu fiziken mümkün değil; yani böyle bir maddi olguyla, fiziki olguyla uzlaşmayan bir yaklaşım var burada. Bu korkarım yargı sürecini biraz daha uzatacak.

Burada benim bir başka endişem şu: Biraz evvel hocamın da ifade ettiği gibi, deniliyor ki, "hukuki açıdan hukuka uygunluğunu denetleyecek." Biz İçişleri Bakanlığı'nın vesayetinden yerel yönetimler olarak çok şikâyet ediyorduk. Şimdi bu aynı şekilde hukuki denetimi yaparken, yerel yönetimler üzerinde ikinci bir vesayet demeyeyim, ama manevi baskı getirecek. Yerel yönetimin aldığı karar denetçiye gittiği zaman kesinlikle o yerel yönetim başkanı o kararı uygulamayacak. Niye uygulayamayacak? Yürütmeyi durdurma, "bu karara

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

itiraz edildiği durumda yürütme durur" diye bir düzenleme yok bununla ilgili. O kamu denetçisinden alacağı kararın aleyhte çıkma endişesinden hareketle o kararı uygulamayacak ve bir de böylece idarenin işleminde de ciddi bir gecikme olacak.

Bu kamu denetçisinin vereceği kararlarla ilgili olarak bir başka olay şu: Kamu denetçisini diyor ki, *"mahalli idarelerin, birliklerin yapmış oldukları idari işlem ve eylemlerden dolayı..."* Peki, belediyenin, başkanlığın ya da encümenin kendi personeliyle ilgili de tasarrufu var; bu da idari bir işlem. Peki, bu idari işlem de kamu denetçisine gidecek mi? Yasaya göre, daha doğrusu tasarı taslağına göre gitmesi gerekiyor; çünkü orada *"şu gider, bu gitmez"* diye öyle bir ayırım yapmamış. Genel olarak idarenin, daha doğrusu mahalli idarelerin eylem ve işlemleri, onlar gidecek mi? Peki, onlar gittiği zaman disiplin hukukuyla ilgili 657 sayılı Yasa'daki düzenleme ne olacak?

Bir başka sıkıntı şu: Gitti, denetçi kararını verdi, hemşehrime tatmin oldu ve yerel yönetim yetkilisi de bu kararı uyguladı. Peki, bu kararın uygulamasından dolayı o yerel yönetim sorumlusunun hukuki ve cezai sorumluluğu devam edecek mi, etmeyecek mi? O da belli değil. Niye belli değil? Verdiğimiz kararı denetçi bozdu, *"böyle yapman gerekir"* dedi ya da *"zararından dolayı buna şu ödemeyi yapman gerekir"* dedi, biz ödemeyi yaptık, ondan sonra bir Sayıştay deneticisi geldi, *"hayır, bu parayı ödeyemezsin"* dedi, zimmet çıkarttı. Bu denetçinin verdiği karar konusunda kamu yöneticisinin uyması halindeki sorumlulukla ilgili statüsü durumu açıkta, o konuda da yasada bir düzenleme bulunmamakta. Tasarıyla ilgili olarak hocam değerlendirme yaptı, daha fazlasına girmiyorum, uygulamayla ilgili diğer konulara dönmek istemiyorum.

Yerel yönetimler; yani belediyeler, il genel meclisleri siyasi parti odaklı, siyaset eksenli kuruluşlar. Böyle olması nedeniyle belediyede ya da il genel meclisinde, il özel idaresinde işi olan yurttaşımız şu veya bu şekilde mutlaka özellikle idari işlem ve eylemlerde yetkili siyaset birimine ulaşıyor. Başkana ulaşıyor, il genel meclisi başkan vekiline ulaşıyor, belediye meclis üyelerine ulaşıyor, bunlara ulaşamasa da onların mensup olduğu partinin örgütlerine ulaşıyor ve her halükarda o sorun şu veya bu şekilde bir torpil yiyerek o noktaya geliyor.

Bazen oluyor, bazen olmuyor; ama bir torpil yiyerek geliyor. Buradan denetçiye gidiyorsunuz. Denetçiyi kim seçiyor; il genel meclisi seçiyor. Nasıl seçiyor; ikinci turda ya da üçüncü turda yüzde 50 oyla seçiliyor. Peki, il genel meclisini kim oluşturuyor; siyasi parti temsilcileri oluşturuyor. Peki, o siyasi parti temsilcileri kendilerine yakın olmayan birisini denetçi yaparlar mı; mümkün değil, geçiremezsiniz. Parlamento'da farklı gelişmeler oluyor, orada bile tıkanıp oluyor, biliyoruz. Bir kamuoyu baskısı var, bir basın denetimi var. Siz şimdi gidin, Yozgat'taki ya da Çorum'daki denetçinin seçiminde bir baskı; yani daha tarafsız, yansız birisinin gelmesi için gayret sarf edin. Mümkün değil; mutlaka orada da bir siyasi partiye yakınlığıyla tanınan, açıklamamış olsa bile gönül bağı olan bir değerli arkadaşımız denetçi olacak. Bir de işin bir başka ilginç tarafı daha var; bir de eğer tarafsızlığından il genel meclisi şüphe duyarsa, derhal görevden alıyor. Elbette belki atanmış kişiyi atayan tekrar görevden alabilir; ama görevden alınma endişesi ya da Demokles'in kılıcı gibi üstünde olan birisinin siz bağımsızlığından...

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

Şunu diyebilirdiniz: "Bu kişi sağlık nedenleriyle ancak kendisi ayrılabilir, ama 5 yıl süreyle bu kişi görevden alınmaz" deseydiniz, o denetçiye en azından bir güvence verirdiniz. Şimdi kişinin, o denetçinin şu veya bu şekilde bütün iş düzenini bozacaksınız. Bir yerde valiye, oradan gelecek denetçi olacak; emniyet müdürüyse, gelip denetçi olacak; bürokraside iyi bir yerdeyse denetçi olacak; serbest çalışıyorsa, işini gücünü bozacak, denetçi olacak; çünkü hiçbir iş yapamaz bu kişi. Siz onu o görev geçireceksiniz, o göreve geldikten sonra da onun tepesinde "benim istediğim gibi karar çıkmazsa, ben seni görevinden alırım." Kim diyor; il genel meclisi. Şimdi gelin bunun tarafsız, yansız, objektif karar vermesini bekleyin; veremez. Niye veremez? Görevden alındığı gün sudan çıkmış balık gibidir. Ben de siyasette tekrar görev almazsam, sudan çıkmış balık olmayayım diye büromu kapatmadım; çünkü o benim bir güvencem, çünkü siyaset meslek değil. Bu bakımdan tasarrufların bu eksik ya da yanlış tarafı da var.

Anladığım kadarıyla bu tasarıya bu konulurken, yerel yönetimlerin denetimiyle ilgili ciddi sıkıntılar var; bugünkü denetim sisteminden de yakınıyoruz. Yasa bu denetimi

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

tamamen kaldırıyor. Bu denetim boşluğunda belki o denetimi takviye etmek için ya da *"bak, bunlar, bunlar kalktı; ama kardeş, biz de buraya böyle bir müessese koyduk"* demek için buraya sıkıştırılmış. Yani bunun teknik yönünden yaklaşmak istemiyorum, bir hukukçu değil de bir belediye başkanı gibi yaklaşmak istiyorum. tasarı diyor ki, *"Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı."* İyi, güzel, kamu yönetimi. Peki, bu denetçiye niye *"mahalli idareler denetçisi"* diyorsunuz ki? Mahalli idareler halk denetçisi; niye öyle diyorsunuz? Yani bununla iddian kamunun yeniden omurgasını çizmek değil mi? Yeniden omurgasını çizerken, bunu buraya niye sıkıştırıyorsun? Bunu buraya sıkıştırıracaksan, daha sonra çıkarılacağı vaat edilen ya da söylenen belediyeler yasası, il özel idaresi yasası, bunlarla ilgili o düzenlemelerin içerisinde bu *"mahalli idareler halk denetçisi"* adı altında orada yerini alması daha uygun olabilirdi, orada düşünülebilirdi.

Bu arada sürem doldu, hemen bir şey ifade etmek istiyorum. Hemen sözümü toparlayacağım sayın hocam, izninizle. Sabahki oturuma dönmek istemiyorum, ancak sabahki oturumda bir değerli hocamız, idare hukuku doçenti değerli arkadaşımız birçok şeyler söyledi, hepsine katılıyorum, doğru şeyler söyledi; ama bir şey söyledi, *"Muhalefet partisinin, CHP'nin bu konuda itirazı var; ama ne söylediğini ben duymadım, çok araştırmama rağmen"* dedi. Bir CHP'li olarak hemen şunu ifade edeyim: Biz yerel yönetimlere nasıl yaklaştığımızı çözüm 2000 programımızda açıkladık, bu bir. İkincisi, geçen hafta bu konuda belediye başkanları toplantısı yapıldı, o toplantıda da bu önümüzdeki 5 yıllık süreç içerisinde nasıl yerel yönetimler düşlediğimizi, nasıl bir yerel yönetimi uygulamaya çalıştığımızı da ifade ettik. Onları talep ederse, kendisine ulaştırırım. Bu yasayla özel olarak da söylediği şudur -sayın Genel Başkan'ım ve parti temsilcisi arkadaşım da söyledi- yerel yönetimlerle ilgili olarak Hasan Fehmi Güneş'in birçok televizyon konuşmalarında bunları vurgulayarak söylüyor. Bugün gerçekten Türkiye'deki kamu yönetiminin, yerel yönetimler de olmak üzere yeni baştan dizayn edilmesine ihtiyaç var. Bu böyle geldi, böyle gitmez, yeniden bir yapılandırılmaya ihtiyaç var; ancak bu yapılandırma bu şekilde olmaz, getirin belediyeler kanununu, getirin il özel idareler kanununu, getirin belediye gelirleri kanununu. Bir belediye başkanı

olarak bütün toplantılara, Birliğimizin bütün toplantılarına katılıyorum, Ankara'ya gelen arkadaşlarla konuşuyorum.

Değerli dinleyenler; biz belediye başkanları olarak yetki arayışıyla Ankara'da değiliz, buraya gelen arkadaşların hiç-biri yetki arayışıyla Ankara'da değil; tamamı kaynak arayışıdır. 1580 o kadar çok yetki vermiş ki belediye başkanlarına ve bunlar da kalkmamış. Sağlığından okuluna, veterinerinden pazar denetlenmesine, hamamına, çamaşırhane yapmaya, hayvan ahırını yapmaya; yani o kadar çok yetkiyle donatılmışız ki biz ve bu kadar yetkinin altında her geçen gün kaynaklarımız o kadar tırpanlanmış ki, eziliyoruz. Şimdi belediyeye devredilenler, 2 sayılı cetvel, Kültür Turizm Bakanlığı'nın belediye sınırları içerisindeki alanı belediyelerde, Çevre Orman Bakanlığı'nın belediye sınırları bizde, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün belediye sınırları içerisindeki bizde, Gençlik Spor İl Müdürlüğü'nün belediye sınırları içerisindeki yatırımlarını yapma, o tip aktiviteleri biz yapacağız. Milli Eğitim Bakanlığı il özel idaresinde, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı il özel idaresinde, Sağlık Bakanlığı il özel idaresinde, Tarım Köy İşleri Bakanlığı il özel idaresinde, Sanayi Ticaret Bakanlığı il özel idaresinde.

Bir Osmanlı Maarif nazırının dediği gibi, "mektepler olmasa, maarifi ne güzel idare ederim" diye... Okullarına kömür alamazken, okullarda bir tane hizmetli çalıştıramazken, şimdi sen bu okulları il özel idaresine bugünkü koşullarda ve bugünkü bütçeyle... Yani bütçeden ne kadar pay ayrıldı? %8 mi, 9 muydu? %8 payı ayıracaksın, o payı vereceksin, "al, bununla yap." %8'le yapılıyorsa, sen niye yapmıyorsun? Tuzluca'yır da Mehmet Çekiç İlköğretim Okulu, bayramdan önce kömürü yok, okul müdürü yollara düşmüş, kömür arıyor, Ankara'nın burnunun dibi. Para ödeyemediğinden dolayı okulların doğalgazı kesilir, suyu kesilir, kömür alamazlar. Çocuklar köy okullarında tezek getirirler yakmaya. Bu özel idareye geçerse, "yok, siz verin parayı, bak neler oluyor." Yani şimdi Bayındırlık İl Müdürlüğü'nün burada ihale yapmasına bir engel var mı? Hangi yasa diyor ki, "illa ki Bayındırlık Bakanlığı bilmem şu yolun ihalesini sen yapacaksın, il bayındırlık müdürlüğü yapamaz" diye var mı? Ben bilmiyorum, cehaletime verin. Ben Ankara genelindeki bayındırlık hizmetiyle ilgili olarak ihalelerin ba-

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

TUNCAY
ALEMDAROĞLU'NUN
KONUŞMASI

yındırlık il müdürlüğü tarafından yapılmasına engel olan bir yasa bilmiyorum; eğer varsa da, o da benim cehaletim. Bu niye öyle oluyor? Efendim, bakan bey vermiyor. Verin yetkiyi, yetki vermenize kimsenin itirazı yok. Bütün yetkileri bakan olarak elinde toplayacaksınız ya da merkezi idarenin başı olarak, ondan sonra da *"bu böyle yürümüyor arkadaşlar, bunu birazcık mahallileştirelim"* diyeceksin.

İki, bu nasıl mahallileşme? Bugün sabah öğrendim, tüylerim diken diken oldu. Bu demokrasi adına, halk adına yapılıyor. Ankara Valiliği'nin olduğu yere pergeli koyacağız, pergeli 50 kilometre açacağız, bir daire çizeceğiz, burası büyükşehir. Bunun içine Elmadağ da girecek, Kazan da girecek, Ayaş'ı da girecek. Peki, kardeşim, hani yerel yönetim, yerinden yönetim, hizmetin yerinden verilmesi değil mi? Yerel yönetimde esas olan, o yerde oturan, o yerleşim biriminde oturan insanların o yerleşim biriminin yaşam koşullarıyla ilgili karar vermesini öne çıkartmak değil mi? Ben başka türlü anlamıyorum yerel yönetimi. Peki, Ayaş'ta yaşayan insanın hangi koşullarda yaşayacağına ben buradan karar vereceğim, o da benim hangi yolda yürüyeceğime karar verecek. Olur mu böyle şey? Nasıl demokrasi bu? Demokrasi, halk yönetimi denildi, şunun içinde bir tane demokratik açılım getiren bir madde var mı; yok. Söylüyoruz, gelin, belediye meclisleri seçiliyor. Nasıl seçiliyor? O ilçede oturmayan bir sürü belediye meclisi var, o ilçenin belediye meclis üyesi. Gelin, belediye meclislerinde doğrudan dar bölge sistemiyle seçelim. Belediye başkanı nasıl tek dereceli seçiliyor, o belediye meclis üyesi de tek dereceli seçilsin.

Sabahki oturumda söylendi; yani demokrasi sadece 5 yılda bir seçilen kişilerin yapacağı bir iş değil ya da karar vereceği bir süreç değil. Demokratik kitle örgütleri dediğimiz, ki esas onlardır, onların da katılımını sağlayacak bir yapılanma getirin, onlar da katılsınlar belediye meclisi toplantılarına, söz sahibi olsunlar. Bunlar yok, bunlar da ne zaman gelecek, bilmiyoruz. O bakımdan bu yasa ve bu düzenlemenin bizim sorunumuza... Sorun var, sorun yok demiyorum. Bu sorun mutlaka çözülmeli; ama bu soruna sağlıklı, akla uygun bir çözüm getireceğini sanmıyorum.

Teşekkür ederim. (Alkışlar)

Oturum Başkanı: Sayın Tuncay Alemdaroğlu'na teşekkür ediyorum. Ben ilgiyle izliyorum; çünkü gerçekten bir belediye başkanı, bir uygulamacı bu yasaya nasıl bakıyor, ben merak ediyordum, onu öğrenmiş oldum ve çok sevimli bakmadığını da gördüm.

Efendim, süremizi aşmak üzereyiz ya da aştık; yine de bir 10 dakika kadar soru-cevap şeklinde bir değerlendirme yapalım isterseniz. Söz almak isteyen arkadaşlarımız kendilerini tanıtırlarsa ve sorularını çok kısa şekilde ve hangi konuşmacıya hitaben soruyorsa, onu belirtirlerse, konuşulmamış konular varsa onları da 10 dakika içerisinde şey yapmış oluruz.

Buyurun.

Gülseren TOPAKLI (Toplumsal Düşünce Derneği Genel Sekreteri-Emekli Eğitimci): Eski bir eğitimci olarak eğitimimizin bu yasa içerisindeki yerini, yetkisini ve sorumluluklarını gerçekten merak ettim. Basından izlediğim kadarıyla, aynı zamanda geçmiş yıllarda okul müdürlüğü ve şube müdürlüğü deneyimlerimden biliyorum, aynı sayın belediye başkanımın anlattığı gibi, milli eğitim müdürlükleri bize bir top zarf, bir tane de beyaz kalıp sabun verir, *"haydi müdüre hanım, okuluna git, bunlarla bu seneyi geçir"* derdi. Gönül istiyor ki, toplum olarak daha çok kültürlenelim, daha çok sorgulayalım sistemimizi ve daha güzel noktalara gidelim, insanlarımız olanakları içerisinde çok daha güzel şeylerden yararlanın ve gelecek nesiller yaratıcı olsun. Sivil bir toplum örgütünde çalışıyorum. Sivil toplum örgütlerinin bazı işlere varolmak amacıyla konduğuna tanık oluyorum bu kanunda. Bizler varız, ancak bizler gönüllü olarak bu işi götürüyoruz. Elimizde olmayan kaynaklarla bizlerin bu işi yapması çok zor. O halde gündeme sık sık düşün... Çok affedersiniz, beni mazur görün, belki de yanlış olacak. Büyük Önderin zamanındaki gibi, zararlı cemiyetler gibi Avrupa'da faaliyetleri yasaklanmış; ama benim ülkemde faaliyetleri serbest sivil toplum örgütleri mi yapacak bunları, Türk milli eğitiminin gelişimi adına ya da Türk insanının adına? Dolayısıyla ben eğitim ayağını ve sivil toplum örgütlerinin gelişmesi ayağını bu kanun taslağında çok iyi algılayamadım. Bu konuda bana yeterli bilgi verilirse çok mutlu olacağım. Teşekkür ediyorum.

GÜLSEREN
TOPRAKLI'NIN
KONUŞMASI

Oturum Başkanı: Efendim, biz de teşekkür ediyoruz. Yalnız bizim bu oturumumuz ombudsmanlıkla ilgiliydi. Sanıyorum siz bu konudaki tereddütlerinizi belirttiniz. Bildiğim bir şey var bu konuda, söyleyeyim. Sayın Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer, bu konuda eleştirileri dikkate alarak sanıyorum eğitim konusunu ya bu yasanın dışında tutmayı ya da müfredatın belirlenmesi ve öğretmenlerin atanmasını yasanın dışına çıkarmayı düşündüğünü ifade etmiş, bugünkü ya da dünkü gazetelerde vardı. Ben de perşembe günü Marmara Üniversitesi'nin yaptığı bir toplantıya katılmışım, orada da bu eğitim ve sağlık konusunda çok eleştiri gelince, orada da benzer bir taahhütte bulundu; o kadarını ifade edeyim.

Buyurun.

Hasan BAŞ (Sayıştay üyesi) : Teşekkür ederim.

HASAN BAŞ'IN
KONUŞMASI

Sayın Türk, tasarının denetime ilişkin hükümleri konusundaki değerlendirmesinde *"Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu'nun Sayıştay'a devrinin Anayasa'ya aykırı olduğunu"* ifade ediyor, Anayasa'nın 160. maddesinden bahisle. Gerçekten sayın Türk'ün buyurdıkları gibi, Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştay'ın görev alanı belirlenirken, genel ve katma bütçeli daireler tanımı vardır, bütçe rejimi bakımından. Ancak takdir edilecektir ki, *"kanununun bir maddesine dayanılarak yapılan yorum hukuka aykırıdır"* şeklindeki kuraldan hareketle Anayasa'nın sadece bu maddesinin ele alınmasının doğru olmayacağını düşünüyorum. Bu konuda Anayasanın 165. maddesi vardır ki, KİT'ler konusunda, sayın profesörün değindiği konuda. O madde, belleğim yanlış hatırlamıyorsa, sermayenin yarısından fazlası devlete ait olan kamu iktisadi işletmelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetiminin kanunla düzenleneceğini öngörmektedir. Yani 165. maddede KİT'lerin A ya da B kurumu tarafından denetlenmesi sureti katiyede öngörülmemektedir. Buna ilaveten sayın Türk'ün dayandığı Anayasa maddesi 160. maddede Sayıştay'ın görevi, *"genel ve katma bütçeli idareler"* diye belirlenmekle yetinilmemiş, buna ilaveten kanunlarla verilen inceleme, denetleme, hükme bağlama görevleri de Sayıştay'ın görevleri arasında sayılmıştır. Yani genel ve katma bütçeli idarelere ilaveten, bu nitelikli olmayan bazı birimlerin de Sa-

ayıştay tarafından denetlenmesinde anayasal bir engel yoktur. Nitekim belediyeler genel bütçeli değildir, katma bütçeli de değildir; ama bugün Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Dayanağı, işte arz ettiğim Anayasa'nın bu 160. maddesidir. Öyleyse Anayasa'nın bu maddesine göre Sayıştay'a genel ve katma bütçeli idareleri ilaveten başkaca görevler verilmesinde anayasal açıdan herhangi bir sakınca olmadığını düşünüyorum. Ancak bu arzum, tasarıdaki düzenlemenin tam olduğu anlamına gelmemektedir.

HASAN BAŞ'IN
KONUŞMASI

Gerçekten sayın profesör de ifade ettiler, Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştay'a bağlanırken, gerçekten de orada çalışan personelin statüleri, özlük haklarının korunması gerekir. Bu kazanılmış hak ilkesinin doğal bir gereğidir. Oysa, sözgelimi orada üye olarak görev yapanlar Sayıştay'da denetçi olarak görev yapacaklardır. Bunu uygulamak -keza denetçilerin bazı hak kayıpları vardır- mümkün değildir.

Düzenlemenin bir diğer çok daha önemli eksikliği, klasik diyebileceğimiz genel ve katma bütçeli dairelerin denetimi rijit kurallara göre yürütülmektedir. Oysa Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca devasa KİT'ler denetlenmektedir. Bunlar ticari isterlere göre çalışan kurumlardır. Elbette ki bunların denetimi sıradan bir mal müdürlüğünün denetimi gibi olmamalıdır. Peki, nasıl olacaktır? Ne yazık ki bu sorunun yanıtı tasarıda yoktur, esas tartışılması gereken konu budur.

Arz ederim efendim.

Oturum Başkanı: Buyurun efendim.

Prof. Dr. Hikmet Sami TÜRK (Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Sayın Baş'a teşekkür ederim. Tabii bizim asıl konumuz Sayıştay değil. Ben sadece bu kanunun genel denetim sistemi içerisinde halk denetçiliği kurumuyla ilgili düzenlemeyi değerlendirmek açısından değindim ve yeni tasarıda denetim konusunda bir eksiklik, bir boşluk olduğunu ve bunun yerel yönetimler bakımından bir yönüyle bu halk denetçiliği kurumuyla doldurulmak istenildiğini söyledim. 160. maddeden, 165. maddeden söz ettim ve orada "*Anayasa açısından tartışılabilir*" şeklinde bir ifade kullandım. Gerçekten

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

160. maddede Sayıştay'ın kanunlarla verilen inceleme, denetleme görevlerini yapacağı yazılıdır. Örneğin siyasi partilerin denetimi konusunda Anayasa Mahkemesi'yle Sayıştay'ın işbirliği doğrudan doğruya Anayasa'da öngörülmüştür.

Burada Sayıştay'ın yaptığı tipik hizmet, genel ve katma bütçeli idarelerin hesaplarını incelemektir. Sayıştay'ın yöntemleri de bellidir, Sayıştay Kanunu'nda bunlar gösterilmiştir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun yöntemleri sadece kanuna uygunluk bakımından değil; aynı zamanda konuyu teknik yönden, özellikle kârlılık, verimlilik açısından değerlendirmeyi de kapsayan farklı bir denetimdir. Gerçi 1996 yılında Sayıştay Kanunu'na bir ek madde eklendi. Orada Sayıştay'ın bu performans denetimine de girmesi olanağını getiren bir hüküm getirildi, ama Sayıştay'ın genel yapısı farklıdır. O kârlılık ve verimlilik açısından değerlendirmek, bu doğrudan doğruya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun değerlendirme ölçüsüdür. O bakımdan düzenleme isabetli değildir, doğru değildir ve gerekçede de bu konuda hiçbir şey açıklanmamıştır, sadece o maddeyi tekrarlayan birtakım ifadeler kullanmıştır. Niçin böyle bir ihtiyaç duyulmuştur? Türkiye'de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na, onun hizmetlerine artık ihtiyaç kalmamış mıdır ya da Sayıştay bünyesinde bu iki kurumu birleştirip bir daireyi bu hizmeti yapacak biçimde kurmak mı amaçlanıyor?

Öteden beri Türkiye'de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nu Sayıştay'a katmak isteyen düşünceler olmuştur. Ben devlet bakanlığım döneminde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'yla ilgiliydim. O dönemde biz bu kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi'yle ilişkilendirmek istedik, tıpkı 1960 devriminden sonra 23 sayılı yasayla yapıldığı gibi: fakat bu başarısızdı, kanun tasarısı Meclis'e geç sunulabilirdi, ondan sonra da 55. Hükümet bitti zaten, bir daha da gündeme getirme olanağı bulmadı. Benden sonra o görevi üstlenen arkadaşlarım da aynı konuyu sürdürmediler, o öylece kaldı. Ama Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun hizmetlerine gerek kalmadığı konusunda, en azından örneğin *"özelleştirmeler dolayısıyla Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüsleri ya da 150'den fazla devletin sermayesine sahip bulunduğu işletmeler önemini kaybetmiştir"* şeklinde bir ifade dahi bulunmuyor.

Yani niçin böyle bir kurumu, Atatürk'ün direktifiyle kurulmuş olan, 65 yıldan beri ülkemizde başarılı hizmetler yapan bir kurumu kaldırılıyorsunuz? Tek satır yazma zahmetine dahi katlanılmamıştır. Benim belirtmek istediğim budur ve Sayıştay'ın asıl görevi dikkate alındığında, bu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görev alanına giren hususların Sayıştay'ın görevinde olmadığını düşünüyorum veya Sayıştay'ın yapısının Anayasa'da gerekli değişiklik yapmak suretiyle değiştirilmesi gerekir.

HİKMET SAMİ
TÜRK'ÜN
KONUŞMASI

165. maddeyle ilgili danışma meclisi tutanaklarını okursanız, orada kastedilenin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu olduğunu görürsünüz. Hatta Anayasa Tasarısı'nun ilk şeklinde orada kurul doğrudan doğruya adıyla geçirdi; ama sonradan "*gerek yok, adıyla Anayasa'da belirtmeye gerek yok, kastedilen odur*" şeklinde açıklamalar var. Tarihi yorum itibarıyla herhalde bu kaynaklara inildiği zaman da 165. maddede asıl göz önünde bulundurulmuş kurumun Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu olduğu anlaşılacaktır.

Oturum Başkanı: Efendim, her iki konuşmacıya da, sayın Hikmet Sami Türk'e ve sayın Tuncay Alemdaroğlu'na çok teşekkür ediyorum. Oturumu burada kapatıyoruz.

(Alkışlar)

DÖRDÜNCÜ OTURUM

KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM

Oturum Başkanı: Mustafa BİRDEN
(Danıştay 2. Daire Başkanı)

Oturum Başkanı: Kamu Yönetimi Paneli'nin dördüncü oturumunu açıyorum.

Oturumumuzun konusu, "*kamu yönetimi ve daha doğrusu denetimi.*" Bugün sabahtan beri yapılan tartışmaların belki de en yoğun olabileceği veya kamuoyunda yansıdığı şekliyle en çok dikkati çeken bu düzenlemedeki denetimle ilgili mekanizma olduğu şüphesiz hepimizin bilgisi dahilinde. Gönül isterdi ki, bu tasarı ilgili kurumlardan, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi'nden, denetim birliklerinden, belediyelerden ve diğer üniversitelerden bilgiler alınıp belli bir birikimden sonra hazırlansın. Ama görüldüğü gibi, basın yoluyla bizim de gazetelerden öğrendiğimiz ve çok kısa bir süre evvel öğrendiğimiz bir tasarı; ama kamuoyunun çok ilgisini çekeceği de muhakkaktı ve çaktı. Bu tartışmaların, bazı gerçekleri ortaya çıkaran bu tartışmaların, bu teklifin yasallaşmasında dikkate alınacağı umuduyla ben panelimize katılan değerli konuşmacıları takdim ediyorum.

Sayın Kızıltan Ulukavak, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu eski Başkanı. Sayın Atalay Ergüven, Denetimde Başkan. Sayın Prof. Dr. Fevzi Uluğ, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Öğretim Üyesi, Araştırma ve Yardım Şube Müdürü. Kendileri hem teorik yönden, hem de uygulamaya yönelik bu çok önemli konu hakkında bize süreleri oranında bilgi verecekler.

İlk sözü sayın Kızıltan Ulukavak'a bırakıyorum.

Buyurun efendim.

Kızıltan ULUKAVAK (Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Önceki Başkanı): Sayın Başkan, sayın Danıştay Başkanı; Danıştay'ın, Sayıştay'ın, çeşitli kamu kurumlarının, tefiş kurullarının değerli mensupları; sözlerimin başında sizleri saygılarla selamlıyorum. Ülkemiz için büyük önem taşıyan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın tartışılmasına yönelik böyle bir panel düzenlemek suretiyle bu konuda gösterdikleri duyarlılık nedeniyle Türkiye Barolar Birliği yetkililerini kutluyor, teşekkürlerimi sunuyorum.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamunun mer-

MUSATAFA
BİRDEN'İN
KONUŞMASI

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

kezde ve taşrada örgütlenme biçimiyle görev, yetki ve sorumluluklarının dağılımında öngördüğü köklü değişikliklerin yanı sıra kamu yönetiminin denetimine ilişkin olarak da haklılık ve tutarlılığının irdelenmesi gerekli yeni birtakım düzenlemeler içermektedir. Denetime genel yaklaşımını bu konuda benden sonraki konuşmacı sayın Atalay Ergüven'in büyük bir dirayetle, büyük bir liyakatle dile getireceklerini düşünerek, tasarının özellikle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na ilişkin düzenlemelerini değerlendirmek istiyorum; ancak kısaca denetime genel olarak yaklaşıma da değinmekte yarar görüyorum.

Tasarı, kamu kurum ve kuruluşlarında denetim hizmetlerinin denetim birimleri yerine yöneticiler tarafından iç denetim yoluyla gerçekleştirilmesini öngörmekte, yolsuzluk ve usulsüzlüklere önemli bir neden olarak denetim birimlerinin yeterince etkili ve tarafsız olamamasını gerekçe göstermektedir. Bu görüş özel bir amaca yönelik değilse, çok iyimser bir yaklaşımla Türk kamu yönetiminin ve denetim sisteminin yeterince bilinmemesinden kaynaklanan bir değerlendirme olarak nitelendirilebilir. Yolsuzlukların varolduğu söylenen, başka nedenlerine hiç değinmeden en önemli denetim birimlerinin etkisizliğinin ileri sürülmesi, sorunlara yüzeysel bir yaklaşımla, kolaycı yoldan; ama gerçekçi olmayan çözüm üretmeye çalışmak demektir. Ayrıca bu görüş, denetim birimlerini sadece suç ve suçlu arayan ve başka bir görevi olmayan bir dedektiflik bürosu ya da bir tür hafiyelik kurumu konumuna indirgeyen bir görüşü de sergilemektedir.

Aslında denetim bir kovuşturma ve soruşturma eyleminden daha çok, kamu kurum ve kuruluşlarınca yükümlü oldukları hizmetlerin önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin araştırılmasının yanında bu ilke ve kuralların gerektiğinde değiştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması; denetlenenlere rehberlik ederek, denetlerken eğitici olunması ve çeşitli yerlerdeki aynı hizmet birimleri arasında uygulama birliği sağlanması, görevlerinde üstün başarı gösterenlerin daha üst ve etken görevlerde değerlendirilmeleri için üst mercilerin bilgilendirilmesi gibi çok önemli işlevleri de içerir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında denetim amacına uygun biçimde yapıldığında çoğu kez soruşturmalara gerek kalmayacaktır. Çünkü denetim sırasında suç oluşturan işlem ve eylemlerin saptanması halinde sorumluları hakkında yasal yollara başvurulacağı bilinmekte olması denetime kötü niyetler açısından caydırıcı bir işlev kazandırmaktadır. Denetim birimlerinin tek başına bile çok büyük bir önem taşıyan caydırıcılık işlevi bu birimlerce yürütülen denetim yaptırılmadığında yolsuzlukların önlenmesine değil, artmasına yol açacak sonuçlar doğuracaktır.

Tasarı, kamu görevlilerinin hiyerarşik üstleri olan yöneticilerce denetimini amaçlayan bir iç denetim modelini yeterli görmektedir. Oysaki sürekli bir arada bulunmaktan kaynaklanan yakınlıkların ya da çekişmelerin, kayırmaların ya da kırgınlıkların, astlarına karşı üstlerinin her zaman objektif davranmamalarına ve olumlu ya da olumsuz yönde subjektif değer yargılarının öne geçmesine yol açacak. Tasarı bu haliyle yasalaşacak olursa, *"kol kırılır, yen içinde kalır"* anlayışına uygun sözde bir denetimle karşı karşıya kalınacaktır. Konularında uzmanlaşmış, kariyer sahibi görevlilerce yürütülen denetimin yararlarından böylece kamu yönetimi yoksun bırakılacaktır.

Sayın Başkan, saygıdeğer konuklar; üstelik bu tasarı, üst yöneticilerin siyasal iktidarla beraber gelmelerini ve gitmelerini de öngörmektedir. Siyasal iktidarla beraber gelen üst yöneticiler tarafından yapılacak bir iç denetimin ne ölçüde sağlıklı, ne ölçüde objektif olacağını takdirlerinize sunarım.

Sayın Başkan, değerli konuklar; günümüzün genel kabul görmüş denetim anlayışı, klasik denetim yerine etkinlik denetiminin uygulanması ve yaygınlaştırılmasıdır. Klasik denetimde, denetlenen kuruluşun yürüttüğü hizmetlerin yürürlükteki norm ve kurallara uygunluğunun araştırılması amaçlanır. Sayıştay böyle bir denetim modelini halen uygulamakta olan bir denetim organıdır. Etkinlik denetiminde ise ekonomik amaçlar güdülür, kamu kaynaklarının en verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı veya önceden saptanan program hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı araştırılır. Performans denetimi, verimlilik-tutumluluk denetimi ve maliyete

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

göre etkenlik denetimi olarak da adlandırılan bu denetim modelinde kamu hizmetlerinin hem niceliği ve hem de niteliği değerlendirme ve tartışma konusu yapılır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 39. ve 40. maddelerinin gerekçesinde geleneksel denetim kapsamına performans denetiminin eklendiği belirtilmekte ve dış denetimin mali konulara ve performansa yönelik olarak Sayıştay'ca gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Ancak performans denetiminin bu tasarıyla getirildiği ve bu denetimi Sayıştay'ın gerçekleştireceği bildirilirken, halen bu denetim modelini "*ekonomik denetim*" adıyla bir dış denetim organı olarak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun başarıyla uyguladığı gerçeği göz ardı edilmekte ve bu arada tasarının 49. maddesiyle de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmaktadır. Bir taraftan performans denetiminin gereğini ve yararlılığını dile getireceksiniz, öbür yandan bu denetim yöntemini yıllardır sürekli olarak başarıyla uygulayan tek kuruluş olan Yüksek Denetleme Kurulu'nu kapatacaksınız. Bu ikilemi, böyle bir çelişkiyi içermekte olan tasarının "*Kaldırılan Hükümler ve Kuruluşlar*" başlıklı 49. maddesinin gerekçesinde bir açıklama yapılmadan, bir gerekçe gösterilmeden, biraz önceki oturumda sayın Prof. Türk'ün de ifade buyurdukları gibi, bir gerekçe gösterilmeden -bu nasıl bir yasa hazırlamak yöntemiyse- madde metni madde gerekçesinde de aynen tekrarlanarak YDK'nun kapatıldığı bildirilmekle yetinilmektedir.

Tasarıda YDK'nun kapatılmasına bir gerekçe bile gösterilmesine gerek duyulmamasının kamu yönetimimizde özel bir konumu bulunan bu kurula reva görülen bir saygısızlık, bu Kurulun seçkin nitelikleriyle tanınan denetim personeline karşı da büyük bir haksızlık olduğu öncelikle vurgulanmalıdır. YDK'nun kusuru nedir, niçin bundan böyle Yüksek Denetleme Kurulu'na gereksinim duyulmayacak? YDK'nın uyguladığı denetim modeli mi çağdışıdır? Tasarının geçici 3. maddesiyle YDK'nın görevleriyle personelinin devredeceği Sayıştay YDK'dan çok daha mı başarılı, çok daha mı etken bir denetim organıdır ve nihayet Sayıştay çağdaş denetim yöntemlerini mi uygulamaktadır?

Sayın dinleyenlerim; gerçek odur ki, objektif bir yak-

laşım ile bu soruların olumlu bir yanıtı yoktur. Sayıştay, hiç kuşkusuz ülkemizde çok özel konumda bulunması beklenen anayasal bir kurumdur. Birinci Meşrutiyet öncesine uzanan ve 1,5 yüzyıla yaklaşan geçmişiyle Sayıştay'ın Türkiye'nin en etkin devlet organlarından biri olmasının gerekliliği yadsınmaz. Ancak günümüzde Sayıştay konumunu ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının dış denetim organı olma işlevinin zorunlu kıldığı yapılanmaya, donanma, personele ve en önemlisi bu tasarıda öngörülen performans denetimi için gerekli olanaklara henüz sahip kılınmış değildir. Sayıştay, halen denetimine tabi genel ve katma bütçeli kuruluşlarla 838 sayılı Yasa'nın geçici 8. maddesiyle ve denetimine bırakılan yerel yönetimlerin sayısal ve oransal olarak çok az bir kısmını denetleyebilmekte, denetimi kapsamındaki kuruluşların yüzde 13'ünü denetleyebildiği söylenmektedir.

Halen Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca genel ve katma bütçeli idarelerle döner sermayeleri ve kimi fonları Sayıştay denetlerken, Anayasa'nın 160. maddesine dayalı olarak yürürlüğe konulan 3346 sayılı Yasa ve 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince KİT'lerle başta sosyal güvenlik kuruluşları olmak üzere özel bütçeli kimi kuruluşları, TRT ve RTÜK gibi anayasal özerkliğe sahip kurumları YDK denetlemektedir.

Sayın Başkan, saygıdeğer konuklar; Anayasa Mahkemesi 18 Şubat 1985 tarihli ve 24 Şubat 1987 tarihli kararlarında "*denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir; yasa koyucu kimi durumlarda Sayıştay'dan başka kurumlara da denetim görevi verebilir*" görüşünde olmasına rağmen YDK kaldırılarak, hukuksal statüleriyle kamusal görev ve işlevleri ne olursa olsun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Sayıştay'ın dış denetimine bağlanması, bu aşamada, içinde bulunulan koşullarda doğru ve yerinde bir uygulama olmayacaktır. Çünkü genel ve katma bütçeli olmayan kuruluşlar görev alanları ve işlevleri açısından Sayıştay'ın klasik yöntemiyle denetlenmeye uygun bir yapıda olmadıkları için, bu kuruluşları denetlemek üzere Ulu Önder Atatürk'ün 1 Kasım 1937 tarihli Meclis yeni yasama dönemi açış söylevindeki görüş ve direktifleriyle 1938 yılında YDK kurulmuştur. YDK, denetimini kapsamındaki kuruluşları 65 yıldır, bu tasarının da uygulanmasını gerekli

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

gördüğü performans denetimine en yakın yöntemlerle, kârlılık ve verimlilik ilkeleri yönünden ve ekonomik açıdan her yıl sürekli denetlenmektedir.

Denetlenecek kuruluş sayısının fazlalığı ve denetim personelinin azlığı gibi özürleri olmaksızın, Sayıştay'dan farklı olarak her kuruluş için denetim sonrası düzenlenen raporlar her yıl mutlaka Meclis'e sunulmaktadır. 838 sayılı Sayıştay Yasası'nın "Hükmen Onama" başlıklı 66. maddesindeki "saymanların hesapları Sayıştay'a noksansız verildikleri tarihten 2 yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılır" biçimindeki bir yasal kuralın arkasına YDK'nın sığınması da söz konusu değildir.

Bu arada günümüzün denetimle ilgili olarak genel kabul görmüş bir diğer önemli kural olan denetimin saydamlığının, şeffaf denetimin ülkemizde halen sadece YDK denetimiyle sağlanmakta olduğu da göz ardı edilmemelidir. YDK'nun hazırladığı raporlar kapalı kapılar ardında değil; iktidar ve muhalefet milletvekillerinden oluşturulan Meclis KİT Komisyonunda kamuoyuna açık biçimde, yazılı ve görsel yayın organları ilgililerinin de hazır bulunduğu bir ortamda değerlendirilmekte ve yöneticilerin aklanması ya da aklanmamasına ilişkin olarak bu Komisyonunda alınan kararlarda YDK raporlarından yararlanılmaktadır.

Yüksek Denetleme Kurulu'nu kaldırmak demek, böyle bir denetim yöntemini gereksiz bulmak demektir. YDK'sız bir kamu yönetimi öngörmek, denetlediği kuruluşlar hakkında en doğru, en kapsamlı bilgiler içeren YDK raporlarından ilgilenenleri ve bu arada bunlardan yararlanarak, yeri geldiğinde Meclis Genel Kurulu'nda görüşlerini sunan milletvekillerini bu olanaktan yoksun bırakmak demektir.

1990'lı yılların ortalarında Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan TOFAŞ'taki kamu payının özelleştirme ihalesinde teklif mektuplarının İhale Komisyonu yerine zamanın Başbakanı'nın konutunda açılması, TEDAŞ'taki ve kamu bankalarındakiler başta olmak üzere denetim kapsamındaki kuruluşlardaki tüm usulsüzlükler hep YDK raporlarıyla kamuoyunun bilgisine ulaşmış, ayrıca Meclisin gündemine taşınmıştır. Son kez bir süre önce çalışmalarını tamamlayan

Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun çalışmalarında da geniş ölçüde YDK denetim raporlarından yararlanılmış bulunmaktadır.

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

Sayın Başkan, değerli konuklar; tasarının gerekçesinde yer almasa da, denetlediği kuruluşlardan KİT'lerin özelleştirileceği, YDK'nun kaldırılmasının gerekçesi olarak ileri sürülmek istenebilir. Zarar eden ve işlevini yitirenler dışında kamuya çok önemli miktarda kaynak sağlayan TEKEL ve Milli Piyango İdaresi gibi çok bilinen ve çok doğru bir benzetmeyle altın yumurtlayan tavuk konumundaki kuruluşların da birkaç milyar dolara özelleştirilmesi anlayışını benimsemek ve böylece Cumhuriyet'in 80 yıllık birikimlerinin yok pahasına elden çıkarılmasına yol açacak uygulamaları kabullenebilmek olanağı bulunmasa da, özelleştirme kapsamına alınmayan ve alınma olanağı olmayan KİT'ler de vardır ve bunların denetlenmesi yine devam edecektir. Ayrıca bunlarla birlikte sosyal güvenlik kuruluşlarıyla özel bütçeli kurumlar başta olmak üzere, Anayasa'nın 160. maddesine göre Sayıştay denetimine girmedikleri için halen YDK tarafından denetlenen çok önemli başka kuruluşlar da bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarıyla özel bütçeli kuruluşlar için her ne kadar önceki gece Meclis tarafından kabul edilen, henüz yasalaşmamış bulunan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısı Sayıştay denetimini öngörüyorsa da, bu kuruluşların denetimiyle ilişkili 3346 sayılı Yasa'nın hukuksal dayanağını oluşturan Anayasa'nın 165. maddesinin gerekçesinde söz konusu kuruluşların Meclis tarafından YDK raporlarına dayanarak denetleneceğinin belirtilmesi göz ardı edilmemelidir.

Bir önceki oturumda sayın Prof. Türk'ün bu konuya ilişkin görüşlerine Sayıştay'ın çok değerli üyelerinden sayın Hasan Baş'ın karşı görüşleri olmuştur. Anayasaların yorumlanmasında, kendileri de takdir buyururlar ki, ilgili maddenin gerekçesi de önemli bir katkı sağlayacaktır. Kaldı ki, bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin de -biraz sonra değineceğim- bu konuya ilişkin uyulması gerekli iki ayrı kararı da bulunmaktadır.

Sayın Başkan, saygıdeğer konuklar; böylece tüm kamu

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

kurum ve kuruluşlarının denetiminin Sayıştay'a bırakılması-
nın Anayasa açısından hukuksal tartışmalara açık olduğunu
da özellikle ifade etmek istiyorum.

Bu arada Anayasa'nın 164. maddesi gereğince Sayıştay'ın hazırladığı genel uygunluk bildirimini kapsamına genel ve katma bütçeli olmayan kuruluşlar da alınarak, Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulması halinde Anayasa Mahkemesi'nin Kamu İktisadi Teşebbüsleri'yle fonlarının Meclis'çe Denetlenmesinin Düzenlenmesine İlişkin 3346 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin iptaline ilişkin olarak verdiği 7.10.1988 tarihli *Resmi Gazete*'de yayınlanan 87/12 sayılı kararlarında belirtildiği üzere Anayasa'nın 165. maddesine aykırı bir uygulama da söz konusu olacaktır.

Dolayısıyla YDK kaldırılırken, sadece kurulduğu 1938 yılından bu yana YDK'nun ödün vermeden sürdürdüğü Türk kamu yönetimindeki işlevi, etkinliği ve saygınlığı değil; sunulan bu hukuksal gerçekler de göz ardı edilmiş olmaktadır. Kamuoyuna yansıyan başka bir amaç yoksa, bu düzenleme herhalde devleti küçültmek adına yapılmaktadır. Ancak devleti küçültmek demek, devleti etkisizleştirmek demek olmamalıdır.

Bu panelin açış konuşmalarında Barolar Birliği'nin sayın Başkanı Özok, tasarının Tanzimat'tan bu yana ülkemizde oluşmuş birikimleri yok saydığını ifade buyurmuşlardır, çok isabet etmişlerdir. Ben de kendilerinden esinlenerek diyorum ki, kamu yönetimimiz bu tasarıyla YDK'da 65 yıl boyunca oluşmuş deneyim ve birikimlerden yoksun bırakılmak istenilmektedir.

Sayın Başkan, saygıdeğer dinleyenlerim; Sayıştay tarafından yayınlanan "*Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu*" adlı kitapta yer alan Sayıştay'ın 125. kuruluş yıldönümü nedeniyle 4-5 Haziran 1987 tarihinde yapılan toplantıdaki konuşmalarında zamanın Sayıştay Başkanı sayın Servet Şanlıoğlu'nun; "*çağdaş anlamda Sayıştay, Batılı ülkelerin sayıştaylarının uyguladığı denetim tekniklerini benimsemek ve hayata geçirmekle doğacaktır. Bu anlamda artık Sayıştay'ın uygulamakta olduğu hukuki ve maddi denetim şeklinin yetersiz kaldığı bir gerçektir*" biçiminde çok haklı ve isabetli saptamaları olmuştur. Bu sempozyum-

dan 9 yıl sonra, 1996 yılında 4149 sayılı Yasa'yla 838 sayılı Sayıştay Yasası'na "Verimlilik Ve Etkinlik Değerlendirmesi" başlıklı ek 10. madde ilave edilmişse de, bu maddede öngörülen performans ölçütlerine dayalı bir denetim Sayıştay'ca henüz uygulamaya konulmamıştır.

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

Söz konusu denetime işlerlik kazandırılmadan, bu denetim anlayışına ve yöntemine uygun olarak yeniden yapılanmadan ve bu yeni düzenlemelerle personelinin nitelik ve nicelik yönünden uyum sağlanmadan Sayıştay'ın denetim alanının YDK'nun denetlediği kuruluşları da kapsayacak boyutlarda genişletmenin ve böylece dış denetimde sadece Sayıştay'ı görevli kılmanın varolan olumsuzluklara yenilerini de katmaktan öte bir sonuç vermeyeceği bilinmelidir.

Sayın Başkan; değinilen bu gerçeklere karşın, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay dışında ayrı bir denetim organı bulunmaması, yasama organı adına sadece bir denetim organının görevli olması düşünülebilir. Nitekim, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların da aynı doğrultuda istemlerde buldukları bilinmektedir. Bu takdirde yok edilmektense, hukuksal varlığı, görev ve yetkileriyle denetim yöntemi kurulma koşuluyla YDK'nun Başbakanlıkla olan bağı kaldırılarak, Sayıştay içerisinde ayrı bir birim olarak varlığını sürdürmesi ve böylece kimi Batı ülkelerinde, örneğin Fransa'dakine benzer biçimde yasama organı adına yapılan denetimin tek çatı altında toplanması sağlanmalıdır.

Sayın Başkan, sayın konuklar; bu görüş, aynı zamanda Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu'nda zamanın Sayıştay Başkanı Sayın Servet Şanlıoğlu'nun daha önce değinilen konuşmalarında yer verdikleri, KİT'leri denetleyen YDK'nun mevcut kadrosuyla Sayıştay'ın bir dairesi olarak faaliyetini sürdürmesi biçimindeki önerileriyle örtüşmektedir. Ayrıca Milli Savunma Bakanı Sayın Vecdi Gönül de Sayıştay Başkanı oldukları dönemde aynı görüşü dile getirmiş bulunmaktadır. Bu görüşler başlangıçta tasarı çalışmalarına da yansımış olacak ki, tasarının ilk taslak metni incelendiğinde, YDK'nun özel bir ihtisas dairesi olarak Sayıştay'a bağlanması biçiminde düzenleme yapıldığı görülmektedir. Ancak daha sonra ne olmuşsa, her nedense, her ne hikmetse, bundan vazgeçilerek, bugün tasarının kamuoyuna açıklanan son metninde YDK'nun

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

Sayıştay'ın bir özel dairesi olarak işlevini yürütmesinin öngörülmemekte olmasının yanı sıra, üstelik geçici 3. maddesinde tasarı halen görevlerini sürdüren YDK Başkan ve üyelerinin uzman denetçi olarak Sayıştay'da görevlendirilmeleri gibi çok haksız ve çok yakışsız düzenlemeler de içermektedir.

Bu arada YDK'da görevli baş denetçilerin de Sayıştay Yasası'nda öngörülen özlük haklarını kazanmaları için unvanlarına göre Sayıştay'da 3 ve 6 yıl geçirmiş olma kuralı getirilmek ve YDK'daki başarılı çalışma yılları yok sayılmak suretiyle kendilerine hizmet süreleri ve dolayısıyla kıdemleri aynı olan Sayıştay denetim personeline eşit bir statü çok görülmektedir. Böyle bir uygulamanın başka kamu kurumlarının kaldırılmasında veya hizmetlerin birleştirilmesinde örneği olmayan bir tür tenzili rütbe olduğu, kazanılmış hakları hiçe saymak anlamı taşıdığı ve kamuda denetim görevlisi ve üst düzey yönetici olarak çok uzun yıllar hizmet vermiş YDK Başkan ve üyeleriyle denetçilerinin onurlarını kırıcı bir düzenleme olduğu ortadadır. Sayıştay üyeleri YDK üyelerine göre, Sayıştay denetçileri de YDK denetçilerine göre çok üstün nitelikler mi taşımaktadırlar da değinilen geçici maddede YDK Başkan ve üyelerine Sayıştay üyeliği bile çok görülmekte, YDK denetçilerine de Sayıştay denetçileriyle eşit bir statü tanınmak istenmemektedir?

Sayıştay üyelerinin Meclis Genel Kurulu'nda seçilmeleri önemli bir nitelik ve ayrıcalık değildir. YDK Başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulu'nca atanmasına tarafsızlık ve bağımsızlık açısından getirilebilecek eleştiriler Meclis'te siyasi girişimler ve uzlaşmalar sonucu seçilen Sayıştay üyeleri için de getirilebilir. Aslında tarafsızlık ve bağımsızlıkla güvenilirliği atama ve görevlendirme biçiminde değil; görevin devamı sırasında sergilenen tutum ve davranışlarda ve bu arada kamuoyuna mal olmuş tartışmalı konularda gösterilen yaklaşımlarda aramak gerekir. Kaldı ki, yasama organı denetimine ilişkin olarak kimi Sayıştay mensuplarının makale ve araştırmalarının yer aldığı çeşitli yayınlarda, örneğin TÜSEV tarafından 2000 yılında "*Devlet Reformu*" adıyla yayınlanan kitapta YDK denetim görevlilerinin öğrenim, bilgi ve beceri birikimleri ve deneyimleri açısından denetimlerinin kalitesinin en az Sayıştay düzeyinde olduğu da açıkça dile getirilmektedir.

Burada bir önceki oturumda söz alan Sayıştay'ın değerli üyesi sayın Hasan Baş'ın denetime ilişkin olarak Yüksek Denetleme Kurulu'nun personele ilişkin olarak söyledikleri isabetli görüşlerinden dolayı bir eski Yüksek Denetleme Kurulu mensubu olarak, Başkanı olarak kendilerine özellikle teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

KIZILTAN
ULUKAVAK'IN
KONUŞMASI

Sayın Başkan; bu gerçeklerin ışığı altında tasarının denetimle ilgili olarak içerdiği düzenlemelerinin tümünün ve bu arada YDK ile ilgili olanlarının aceleye getirilmeden, farklı seçenekler de göz önünde tutularak yeniden değerlendirilip irdelenmesine gereksinim bulunmaktadır. Örneğin, YDK'nun yürütme organı dışına alınmasına mutlak bir zorunluluk duyuluyorsa, bir önceki oturumda sayın hocamız, sayın Bakanımız Hikmet Sami Türk'ün de ifade buyurdıkları gibi, geçmiş yıllarda sayın Cindoruk ve sayın Ecevit'in de önerdikleri gibi, Yüksek Denetleme Kurulu'nun Meclis'e bağlanması da düşünülebilir.

Sonuç olarak kamuoyuna, kamunun yönetim ve denetiminde etkinlik ve yararlılık açısından bir reform olarak sunulan bu tasarı böyle nitelendirilmeyi hak edecek ilke ve kurallar içermemektedir. Bir dizi olumsuzluklarla karşı karşıya kalmamak için, tasarı bu haliyle yasalaştırılmamalı ve bu arada Yüksek Denetleme Kurulu gibi Cumhuriyet Türkiye'sinin çok değerli bir kurumu Cumhuriyet'imizin 80. yılında kamunun yeniden yapılandırılması adına hiç hak etmediği halde tarihin karanlıklarına gömdürülmemelidir.

Sizleri tekrar saygılarla selamlıyorum sayın Başkanım. Sabır gösterdiğiniz için de teşekkürlerimi sunuyorum, sağ olun. (Alkışlar)

Oturum Başkanı: Teşekkür ederim sayın Ulukavak.

Şimdi sözü DENETDER Başkanı sayın Atalay Ergüven'e veriyorum.

Atalay ERGÜVEN (DENETDER Başkanı): Teşekkür ederim sayın Başkan.

ATALAY
ERGÜVEN'İN
KONUŞMASI

Sözlerime başlamadan önce sizleri saygıyla selamlıyorum. Bu paneli düzenleyen Türkiye Barolar Birliği'ne ve sa-

ATALAY
ERGÜVEN'İN
KONUŞMASI

Gelinen noktada tabii bu bir süreç, 59. Hükümetle başlamadı bu süreç. 1980'li yıllarda 24 Ocak istikrar tedbirleriyle başlayan bir süreçti bu, küreselleşme süreciydi. Küreselleşmenin mantığı, ülkelerdeki ulus-devlet yapılarını değiştirmek suretiyle küresel ekonomiye, küresel imparatorluğa entegre etmeyi amaçlıyor. Bu sebeple de ülkelerdeki yapının kendi önünde engel oluşturmamasını öngörüyor ve bu amaçla da dikensiz tarla istemektedir. Tarlada hasadı rahat yapabilmesi amacıyla "işte bu dikenlerden birisi denetimdir, diğeri yargıdır, başka dikenlerde vardır; sırasıyla o dikenler de temizlenecektir, hasadı küresel sermaye yapabilsin" amacıyla.

Bugüne kadar reformlar hemen hemen tüm hükümetlerin gündemindeydi. Zaten sorun da burada; haklı noktalardan hareketle ülkenin ve halkın yararına sonuç çıkmaması. Gerekçelere baktığımız zaman haklı, "demokratikleşme, hesap verebilirlik, yolsuzlukların önlenmesi" gibi slogan birtakım ilkelere. Ancak tabii hesap verebilirlik derken, maalesef bunu söyleyenler şunu unutuyorlar: Hesap vermek isteyenler hiçbir zaman kendiliğinden hesap vermezler. Siz tasarıyla birlikte hesap alacak mekanizmayı ortadan kaldırılırsunuz denetimi ortadan kaldırmakla. Kendiliğinden hesap vereni ben bugüne kadar görmedim ve meslek hayatımda da rastlamadım. Tabii bu olumsuzluklar tasarıda yer almaktadır.

1980'li yıllardan beri gelen bir süreç dedik. 1983'te merhum Özal 1983 Hükümet Programı'nı hazırlarken, "teftiş, denetim, idarenin önünde bir engeldir" diye açıkça hükümet programına da koydurdular, 1983 Hükümet Programı'nda bu açıkça var. Fakat aynı Özal, 1987 yılında Devlet Denetim Elemanları Derneği'nce düzenlenen Birinci Teftiş ve Denetim Semineri'nde bu görüşünden tamamen vazgeçmiş. Aynen şu ibareleri kullanıyor: "Teftiş ve denetim elemanları bizim çok kıymetli elemanlarımızdır. Bunlara devlet çok büyük yatırımlar yaparak yetiştirmektedir, bunlardan yararlanmasını bilmeliyiz" şeklinde bu geçen 4 sene zarfında görüşünü değiştirmiş. Biz, 59. Hükümetin de bir senesi dolduğuna göre, bir 4 sene beklenmemesi gerektiğini düşünüyoruz.

Sabahki sayın konuşmacının belirttiği gibi, bu tasarının en iyi yönü halen tasarı olmasıdır -aynen katılıyorum ona-

yasalaşmamış olmasıdır. Yasalaşmadan bu aksaklıkların, eksikliklerin giderilerek, ülkeye denetim nasıl hizmet verebilir, bunun tartışmasının yapılması gerektiğini düşünüyoruz.

ATALAY
ERGÜVEN'İN
KONUŞMASI

Tabii 1980'li yıllardan sonra teftiş ve denetim sürekli kan kaybetti bu süreç içerisinde. IMF'li, Dünya Bankalı yıllardan beri sürekli denetime kan kaybettirildi, denetim sürekli dışlandı. 1990'larda 1609 sayılı Yasa, 3628 sayılı Yasa'yla değişti. Bu değişiklikle denetim elemanları soruşturmalarda özellikle mevzi ve yetki kaybettiler. Daha sonra bilindiği gibi, Adana Büyükşehir Belediye Başkanı sayın Aytaç Durak'ın da sabahki oturumda serzenişte bulunduğu 4483 sayılı Yasa 57. Hükümet tarafından o zaman da bizlerin ve konuya duyarlı olanların haklı uyarılarına rağmen, bu uyarılar dikkate alınmayarak 4483 sayılı Yasa çıkartıldı. Bu Yasa, Memurin Muhakematı Hakkındaki Muvakkat Yasa'nın eksikliklerini gidermek bir tarafa, işleri daha da karmaşık hale getirdi. Çatısı altında bulunduğumuz Danıştay da buna canlı tanıktır.

Denetim elemanları bu şekilde mevzi ve yetki kaybettikten sonra kalkıp da *"yolsuzlukları önlemede teftiş ve denetim elemanları etkili olamadı"* demek, eski Cumhurbaşkanı sayın Süleyman Demirel'in 12 Eylül sonrasında yaptığı bir benzetmeyi hatırlatıyor; kale direğine kaleciyi bağlayıp şut çekmeye benzer. Yani yapılan şey maalesef budur. Denetimin tüm yetkilerini tırpanlayıp ondan sonra da denetimi yolsuzlukların, hırsızlıkların sebebi saymak, akılla, izanla bağdaşır bir tutum değil diye düşünüyoruz.

Efendim, denetim sevimsiz bir olgu, denetlenenler açısından, denetlenmeyi hiç kimse istemez. Birey olarak da insan egosu denetime hep karşı çıkar, denetlenmek hoşuna gitmez; ama insanlık tarihi kadar eski ve önemli bir olgudur denetim. Bir televizyon programında ben şu şekilde bir örnek verdim anatomiden: İnsan hareketlerini kendisi kontrol eder, beyin kontrol eder. Eğer organlarını, hareketlerini kontrol edemezse bir insan, bu insana deli derler; yani kontrol dışı hareketler icra eder, kural dışı davranışlar sergiler, buna da deli derler. Devlette de denetimi kaldırdığınız zaman tam bir başıbozukluk ve kaos, anarşi hüküm sürer. Tasarıyla getirilmek istenen, denetimi tamamen ortadan kaldırmaktır. Tasarıyı hazırlayan-

ATALAY
ERGÜVEN'İN
KONUŞMASI

ların denetime bakışı tamamen önyargılı ve sübjektiftir.

Tasarıyı hazırlayanlardan komisyonun başında bulunan sayın Dinçer, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde BİT'lerde görev almış, medyada da yer aldığına göre sayın Dinçer'in 7 tane soruşturma geçirdiği bilinmekte. Bu 7 soruşturmadan 4 tanesinin yargı aşamasında olduğu şeklinde bilgiler var. Tabii bu şekilde bir yaklaşımla denetime yaklaşılmaması maalesef sistem açısından, ülkemiz açısından son derece olumsuzluklar arz etmektedir.

Ayrıca tasarıya katkı sağlayan sivil toplum örgütlerine de bakıldığında, Başbakanlığın yayınında da bu var, bazı sivil toplum örgütleri -ben ismini vermekten de kaçınmıyorum, bir televizyon programında da bu isimleri zikrettik- bize geçmişte "*sizin en iyi ihraç ürününüz askerinizdir*" diyen uluslararası spekülör George Soros'un açık toplum enstitülerinin Türkiye'de de mümessilliğini, temsilciliğini yapan şahısların oluşturduğu bir sivil toplum örgütüdür. Bunu kendi resmi İnternet sitelerinde de açıkça belirtmektedirler. Bu kastettiğim vakıf TESEV'dir. TESEV'in 4 Yönetim Kurulu üyesi aynı zamanda George Soros'un Türkiye'deki vakfının da yönetim kurul üyeliğini yapmaktadır. Küresel sermayenin Türkiye'deki sistem mühendisliğine nasıl el attığının çok açık bir göstergesi ve örneğidir. Bu bir komplo teorisi de değildir, TESEV'in sitesinde de georgesoros.org. adresinde de bu bilgiler mevcuttur. Bu tür kurum ve kuruluşların hazırladığı tasarı ve taslakların Türk halkına ve Türkiye'ye yarar getirip getirmeyeceğini de sizlerin takdirlerine ve kamuoyunun takdirlerine bırakıyoruz tabii.

Yolsuzlukların önlenememesinde diğer bir husus da teftiş ve denetim sistemi değildir. Hepimiz yakın geçmişte hatırlarız; af yasaları. Siyasilerimiz maalesef popülist yaklaşımlarla disiplin ve sicil afları, ceza afları, imar afları ve benzeri aflar, Türkiye'yi âdeta bir aflar cenneti haline getirdiler. Kural ve kaideler, hukuk sistemi erozyona uğratıldı, aşındırıldı. Disiplin ve sicil aflarıyla ilgili olarak teftiş ve denetim çok yakından ilgili olduğu için, aylıktan kesme ve daha üst disiplin cezasını alanlar daire başkanlığı, genel müdür yardımcılığı, genel müdürlük, müsteşarlık, valilik, büyükelçilik

görevlerine getirilmezler, getirilemezler ve bu cezalara karşı yargı yolu da açıktır. Yani bu cezayı alanlar isterlerse yargıya müracaat edip haklılıklarını tescil edebilirler veya edemezler, yargı yolu açık. Disiplin cezalarına getirilen afların bir sebebi var; yargıya da müracaat etmek suretiyle aklanamamış, kendilerine verilen cezalar tescil edilmiş kamu görevlilerini daha üst görevlere taşımak ya da buldukları görevlerini muhafaza ettirmek amacıyla aklamak. Yani yolsuzluklar kendi ekiplerini ve kadrolarını âdeta muhafaza eder hale geldiler, bu kadroları da kamuda yerleştirdiler.

Gelinen noktada yolsuzluklar bitmedi, yolsuzların yetiştirdiği kadrolar kamu bürokrasisinden ve kamudan temizlenemedi. Ne değişti de bunlarla her türlü zorluğa rağmen, her türlü aksaklığa rağmen mücadelede en etkili araç konumunda olan teftiş ve denetim birimleri kaldırılıyor? O zaman şöyle bir anlam ya da yorum çıkıyor: Yolsuzluk lobileri etkin ve baskın çıktılar da teftiş ve denetim birimlerinin kaldırılması tasarıya açıkça konuldu.

Burada teftiş ve denetim birimleri ya da ülkemizde kurulmuş bulunan denetim birimlerinin hiçbirinin diğerinden üstünlüğü ve eksikliği bulunmamaktadır. Sayıştay'ın görevleri çok daha farklı, Yüksek Denetleme Kurulu'nun görevleri daha farklı; bakanlıkların, genel müdürlüklerin, müsteşarlık teftiş kurullarının görevleri çok daha farklı. Hepsi kendi buldukları kurumun âdeta taşrasıyla, merkeziyle uzmanlardır; yasalarını, tüzüklerini, yönetmeliklerini bildikleri gibi, personelini de hemen hemen tanımaktadırlar. Çünkü idarede en devamlı kalan, en devamlı kadroları muhafaza eden denetim elemanlarıdır.

Burada Sayıştay tarafından yapılan bir çalışma var; Sayıştay'ın 135. kuruluşunda sayın Hüseyin Özer tarafından yapılan değerli bir çalışma bu. "*Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*" isimli çalışmada, "*Revizyon ve kontrolde bir daha görme, inceleme, karşılaştırma yöntemleri kullanılır. Teftiş sırasında ise, bunlara ek olarak teftiş edilen birimin tüm özellikleri araştırılır, faaliyet alanı belirlenir, çalışma koşulları değerlendirilir, teftiş edilenlerin bilgi ve ahlaki düzeylerini belirlemek için çaba sarf edilir, daha üstün bir düzeye*

ATALAY
ERGÜVEN'İN
KONUŞMASI

ulaşılması amacıyla ilgililere yol gösterilir ve fırsat buldukça eğitimleri yoluna gidilir. Teftiş sonucunda, revizyon ve kontrolde olduğu gibi hatalı uygulamalar belirlenir. Ancak açık ihmal ve suç teşkil eden fiillerin tespit edilmesi halinde diğerlerinden farklı olarak müfettiş tarafından durum, adına hareket ettiği makama veya ceza -disiplin cezası kastediliyor- uygulayıcılarına bildirilir. Ayrıca açık ihmali ve suçu sabit görülenler müfettişlerce re'sen görevlerinden uzaklaştırılabilirler. Bu özelliği teftişin psikolojik etkisi nedeniyle caydırıcı bir rol oynadığını gösterir” demektedir. Teftişin diğer denetim usullerinden farkını da güzel biçimde ortaya koymuş bulunmaktadır.

Efendim, yasa tasarısıyla getirilen iç denetim kesinlikle teftiş ve denetim birimlerinin fonksiyonunu icra etmekten uzaktır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasa Tasarısı'nda iç denetçilerin yasayla kendilerine verilen görevlerin dışında başka bir görev verilemeyeceğini açıkça hükme bağlamış bulunmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı taslağında da “kurum yöneticileri iç denetimi ya kendileri ya da görevlendirecekleri iç denetim elemanlarına yaptırılır” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm, bugüne kadar bildiğimiz anlamda teftiş ve denetim birimlerinin yaptığı hükmü kesinlikle icra edemeyecektir. İdari Usul Yasa Tasarısı'nın 40. maddesinde -henüz tasarı Adalet Bakanlığında görüş alınmak üzere bekletiliyor- “kurum amiri soruşturmayı görevlendireceği elemanlar marifetiyle yaptırır” şeklinde bir hüküm getirmektedir.

Hepsi bir araya geldiğinde tablo şudur: Teftiş kurulları kaldırılıyor, teftiş ve denetim birimleri kaldırılıyor. Bunun yerine, suçları ortaya koyacak, yargıya da yardımcı olabilecek bir kurum düşünülmemiş. Yargı, iş yükü sebebiyle maalesef delil toplama aşamasında çok büyük sıkıntılarla karşı karşıya, bunu hepimiz biliyoruz. Denetim elemanları, müfettişler yaptıkları inceleme ve soruşturmalarda delilleri ortaya koymak suretiyle yargıya hazır bir dosyayı sunuyorlardı. Maalesef bundan sonra bu mekanizma da ortadan kalkmış olacak.

Son olarak şunu belirtmek istiyorum: Teftiş kurullarının kaldırılması ülkeye çok büyük bir zarar getirecektir. Yeni bir sistem kurulmuş olsa bile, insan kaynaklarının yetişmesi 20 yıllık bir süreci alacaktır. Amerika Birleşik Devletleri'nin

Irak'a girdiği gibi, Saddam sebebiyle girdiği gibi, girdikten sonra çıkmış olsa bile bir daha eski düzeni bulmak mümkün olmayacak. Teftiş ve denetim birimleri de ortadan kaldırıldığına, arada boşluk olacak bir süreç geçecektir. Bu yeni getirilen sistemde de maalesef yolsuzlukların önlenmesi, yolsuzlukların üzerine gidilmesi mümkün değildir.

ATALAY
ERGÜVEN'İN
KONUŞMASI

Buradan bir de çağrı yapmak istiyorum ben. Sayın Başkan, yolsuzlukları, hortumu sık sık gündeme getirmektedir. Teftiş kurullarına, denetim birimlerine talimat versinler; çok kısa bir sürede yolsuzluk haritasını bu teftiş ve denetim birimlerimiz önlerine koyacağına ben inanıyorum.

Hepinizi tekrar saygılarımla selamlıyorum. (Alkışlar)

Oturum Başkanı: Teşekkür ederim sayın Ergüven.

Şimdi sözü Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Öğretim Üyesi sayın Prof. Dr. Feyzi Uluğ'a veriyorum.

Prof. Dr. Feyzi ULUĞ (TODAIÉ Öğretim Üyesi): Teşekkür ediyorum , Sayın Başkan.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

Sayın konuklar, içinde bulunduğumuz salonda sabahtan bu yana, Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı çeşitli boyutlarıyla yoğun biçimde tartışılıyor. Gerçekte, önemi nedeniyle, bu tartışmaların yalnız buradaki oturumlarda değil; bir süredir, başka bilimsel platformlarda da sürdürüldüğünü görmekteyiz. Bunların içinde oldukça aktif biçimde yer almaya çalışmış birisi olarak, tasarının "*denetime özgü*" ayağı sanıyorum ilk kez bir tartışma oturumunun bağımsız konusu yapılmaktadır. Kamu yönetimi sistemi içinde çok özel bir önemi bulunan denetime ilişkin yeniden düzenleme konusunun, geniş kapsamlı olarak ilk kez burada ele alınıyor olmasını, çok anlamlı bulduğumu belirtmek isterim.

Panalist olarak, tasarının bütününe ilişkin birçok noktada çeşitli eleştirilerim olmakla birlikte; bugün, bu oturumun özel amacının dışına çıkmayacak bir değerlendirme yapacağım. Daha önce, gerek Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde yapılan Kalite Kongresi'nde, gerekse Sosyal Demok-

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

rasi Derneği'nin düzenlediği aynı konudaki katıldığım bir başka panelde tasarının değişik yönlerine ilişkin değerlendirmeler yapmıştım. Sanıyorum 24 Aralık'ta yine bu mekanda, Danıştay Başkanlığı'nun düzenleyeceği bir başka toplantı olacak, o toplantıda bütüne ilişkin daha kapsamlı, çerçeveli bir değerlendirme yapmaya çalışacağım. Ancak, bugünkü panel bildirim, tasarının çok daha özel bir yanı olan denetim konusuna yöneliktir. Dolayısıyla, salt denetim yönüyle analitik bir değerlendirme yapmak istiyorum.

Değerlendirme yaparken, konuya daha geniş bir açılımla ve kuramsal bağlamı içinde kalarak bakabilmek açısından, bir yandan denetim alanındaki kuramsal çerçeveyi öne çıkar-maya, öte yandan da tasarının metnini bu çerçeve içinde sorgu-layıcı biçimde eleştirel bir yaklaşım sergilemeye çalışacağım. Baştan söyleyeyim, Barolar Birliği tarafından düzenlen bu toplantıda ilk anda belki hukukçu kimliği içinde algılanabili-rim, bunu önlemek bakımından, hukukçu kökenli bir öğretim üyesi olmadığımı belirtmem gerekir. Benim alımın "*yöne-timbilimi*", ancak daha özel ilgi alanım ise "*eğitim yönetimi ve denetimi*"dir. Elbette, yönetim bilimini hukuktan soyutlama olanağı olamaz. Dolayısıyla, bu ikisi de birbirini destekleyip geliştiren alanlardır. O nedenle, -her ne kadar mevzuat yöne-timiyle ilgili çeşitli çalışmalarım olsa da- denetim konusunu salt hukuksal bir çerçeveden değil, daha çok yönetim bilim penceresinden görüp irdelemek istiyorum.

Yönetsel boyutuyla bakıldığında, denetim, kuşku yok ki, öncelikle yönetim sürecinin bir parçası, onun temel işlevle-rinden birisidir. Eş deyişle, süreç özelliği açısından planlama, örgütlenme, yöneltme ve eşgüdümün söz konusu olduğu her durumda, denetim de kaçınılmaz olarak kendisini göste-recektir. Yani, önce durumu planlıyorsunuz, sonra eyleme döküp uyguluyorsunuz. Daha sonra ise, "*başlangıçta düşünüp öngördüklerimiz ile yaptıklarımız ne kadar tutarlı?*" diye, dönüp bakıyorsunuz ve sapmalar varsa, yeni kararlar alıp bunla-rı gidermenin yollarını arıyorsunuz. İşte bu geriye dönük bakış, yönetim sürecinin denetsel yönünü oluşturmaktadır.

Dolayısıyla, yönetimde denetim, olmazsa olmaz bileşenlerden birisidir.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

Kamu yönetimi bağlamında bakıldığında da, denetim, kamusal eylem ve işlemlerde sistemi "*keyfiliğe karşı koruyan*" en temel ve vazgeçilmez araçların başında yer almaktadır. Gerçekten de, yürütülen eylem ve işlemlerin amaca ve hukuka uygunluğunun yolu, denetimden geçmektedir. Bu nedenle de denetim, yönetsel işleyişte bir yana itilip "*ihmal edilebilecek*", "*küçümsenip önemsizleştirilecek*" bir yönetim işlevi olarak görülemez. Böylesi bir anlayış, en iyimser olasılıkla bile, yönetimi bilmemek; yeterli yönetim bilgi ve deneyimine sahip olmamak demektir.

Daha genel bir bakışla, denetim; belli amaç ve görevlerin öngörülen sürede, "*tam ve eksiksiz biçimde*" gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gözleme işi olarak da düşünülebilir. Denetim olgusu, dönüt -yani, feedback- özelliği nedeniyle, doğrudan yönetimin niteliğine vurgu yapmaktadır. Buradan giderek, kamu yönetiminin kalitesinin, bir anlamda denetimin kalitesine bağlı olduğunu söylememiz gerekmektedir. Gerçekte, bu ikisi, bileşik kaplar gibidir; denetimin kalitesi neyse, kamu yönetiminin kalitesi de odur. Özetle, örgütsel işleyişte, denetim yaşamsal önemdedir.

Vurgulamak gerekirse, denetimin kapsamı; yürütülecek olan etkinliklerin, yani uygulamanın planlara, amaçlara uygunluğunu sağlamak üzere belirli ölçütlerin saptanması, sonra sonuçların -yani uygulamanın- bu ölçütlerle karşılaştırılması, daha sonra da varsa sapma ve düzeltici önlemlerin alınmasına yönelik durumun belirlenmesini içerir. Buna göre, denetimin yetersiz olduğu bir durumda, yönetimin etkililiğinden söz etme olanağı olamaz.

Anlaşılabileceği gibi, burada, denetim konusunu daha genel ve kavramsal bir düzlemde yola çıkarak ortaya koyma çabası içindeyim. Tasarı ile getirilen yeni denetim düzenine gelebilmek için, bu girişin yapılması gerekiyor. Çünkü, yapılacak değerlendirme, ancak kuramsal bir tabana oturduğu

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

ölçüde bilimsellik özelliği kazanır. Bu yapılmadığı sürece, tasarıya yönelik eleştirilerin bilimselliğinin tartışma götüreceği görüşündeyim. Bu noktada, kuram-uygulama eşleşmesi bağlamında, kısaca da olsa “denetsel etki” türleri üzerinde durmak gerekir.

Denetsel etki, biraz da denetimin pratik yönlerine vurgu yapmaktadır. Anılan etki türünde, ikili bir ayrım karşımıza çıkar. Birincisi, “yönlendirici etki”dir. Denetim etkinliğini o anda “füilen” yapmasanız bile, denetim olgusunun var olduğunu bilmek, bunu hissetmek; çalışanlarda görevlerin daha tam ve daha doğru yapılması için tetikleyici etki yaratır. Yani, adına denetim denilen bir dönüt olgusunun var olduğunu bilmek bile, insanları, daha doğru iş yapmaya, amaca uygun çalışmaya yöneltir. Tetikleme düzeyi elbette herkes için aynı değildir, ancak denetimin böylesi bir etkisinin olduğunu bilmek gerekir. Bu etki türüne “yönlendirici etki” diyoruz. İkinci etki türü ise, “düzeltici etki” olarak tanımlanabilir. Düzenleyici etkinin anlamı, eldeki kaynakların, öngörülen amaçları gerçekleştirme yönünde, “bütünleştirici olarak” kullanılmasıdır. Yönlendirici etkiyi, denetim sürecini hiç çalıştırmadan, yalnızca varlığını duyurarak elde etmenize karşın; düzeltici etkiye, az önce verdiğim denetim tanımı bağlamında, süreci harekete geçirerek ulaşabilirsiniz. Böylece, denetimin bir “etken” ve bir de “edilgen” sonucu söz konusu olmaktadır.

Denetim yazını incelendiğinde, kavramla ilgili pek çok tanımlama ve türlendirmeye gidildiği görülür. Ben, konumuzu ilgilendirmeyen tanım ve türlendirmelerden kaçınarak, daha yalın bir çerçeveye oturtmak üzere, denetimi ikiye ayırmak istiyorum. Bunlar da yapıcı denetim ve düzeltici denetimdir.

Yapıcı denetim ya da önleyici denetim denilen yaklaşımın özelliği şudur: Yapıcı denetim, denetimin öğretici, geliştirici yanını vurgular; yani, bir anlamda, “süreci geliştirme” amaçlıdır. Denetimin buradaki amacı, hata nedenlerinin gözlenerek ortadan kaldırılmasıdır. Başka deyişle, yapıcı denetim, denetimin “rehberlik” boyutunu kapsar. Şu an aramızda olan denetmen katılımcıların da çok iyi bilecekleri gibi, yapıcı

denetim, şimdiki denetsel uygulamanın rehberlik yönüyle ilgilidir. İkinci tür denetim yaklaşımı ise, düzeltici denetimdir. Düzeltici denetim, aykırılıkların belirlenerek, sorumluları hakkında önlem alınmasına yönelik denetim uygulamalarını kapsamaktadır. Bu türdeki denetim, norma uygunluğu ölçüt alır ve kendi içinde belli bir "yaptırım tehdidi" barındırır. Burada, yapılan etkinliklerin amaca ve hukuka bağlılığı, birey üzerinde kurulan açık baskı yoluyla sağlanmaktadır.

Kuşku yok ki, denetim belli kanallarla gerçekleştirilen bir süreçtir. Dolayısıyla, "yönetmelik denetim yerleri" ile "kamusal denetim yerleri" aynı değildir. Özellikle yapmakta olduğumuz tartışma açısından buradaki sınırları belirginleştirmek gerekmektedir. Bir kez, yönetmelik denetim; yönetmelik birim, organ ve kurumlarca yapılan denetim türüdür. Kamusal denetim ise, yönetimin yargısal denetimi, siyasal denetim ve kamuoyu denetimini de içine alacak biçimde, alanca çok daha geniş kapsamlıdır. Burada yapılacak olan tartışma, salt yönetmelik denetim ile sınırlı olarak daraltılmak durumundadır. Dolayısıyla, öteki denetim konuları bu aşamada ikincildir, hatta konu dışıdır.

Buna göre, kurumsal yapı içinde gerçekleştirilen bir takım yönetmelik denetimler vardır ve bunlar çeşitli biçimlerde gruplanabilirler. Ne ki, ben bunları hiyerarşik denetim, yönetmelik vesayet denetimi ve kurul denetimi olarak gruplandırmak istiyorum. Öte yandan, kurumsal yönetim yapısı dışında olan denetim yerlerine bakıldığında ise, orada da Sayıştay ve Devlet Denetim Kurulu göze çarpmaktadır.

Aynı kurumsal yapı içinde yerine getirilen denetimlerden ilki "hiyerarşik denetim"dir. Çok iyi bilinebileceği gibi, hiyerarşik denetim, üstün astı denetimi mantığına dayanır ve kaynağını da hiyerarşik yetkisinden alır. Dolayısıyla, bunu hiyerarşik yetkisini kullanarak, üstün astı denetimi biçiminde görebiliriz. Bir başka, kurumsal temelli denetim türü ise, "idari" yani, yönetmelik vesayet denetimidir. Yönetmelik vesayet denetimi; merkezi yönetimin, yönetim birliğini sağlamak amacıyla, yerel yönetim birimleri üzerinde kullandığı

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

yetkiye dayanılarak yapılan denetimin adıdır. Söz konusu denetim, yönetimde "idarenin bütünlüğü" ilkesinin olmazsa olmaz gereklerinden birisidir. Peki, niçin yapılır? Bunu iyi bilmek gerekir; çünkü, "siyasal sistem içinde yer alan kimi partilerin programlarında idari vesayet denetiminin kaldırılması" yönünde siyasalar ürettiklerini biliyoruz. Gerçekten, kimi partilerin bu denetim türünün sistemden yok edilmesini, çıkarılıp atılmasını programlarına koydukları görülüyor. Bu durum, yönetsel vesayet denetiminin sistemde neden çok önemli olduğunun bir kez daha kalın çizgilerle altının çizilmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Buna göre, alan yazında geçtiği biçimiyle, kamu yönetim sistemi açısından vesayet denetiminin gerekçeleri şunlardır:

1. Yerel düzeyde yürütülen eylem ve işlemlerde devletin genel çıkarlarını gözetmek; yani ulusal birlik ve bütünlüğü korumak,

2. Merkez ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve eşgüdümün belli ilke ve kurallara uygunluğunu sağlamak; bu yolla yerel birimleri, ulusal düzeydeki genel ekonomik siyasalarla uyumlaştırmak.

Bu ikinci gerekçe son derece önemlidir; çünkü, vesayet denetimi, merkezi yönetimin çıkardığı kalkınma planı ve yıllık programlara yerel yönetim birimlerinin uymalarını sağlayabilmenin başlıca aracı konumundadır. Ayrıca, vesayet denetiminin, çeşitli yollarla yerel yönetimlerde işbaşına gelenlerin yetkilerini aşma ve kötüye kullanmalarından halkı korumak gibi, çok ayrı ve özel nitelikte "örtük" bir amacı daha olduğunu da söylemek gerekir.

Kurumsal yönetim yapısı içindeki bir başka denetim yeri de yerleşik denetim birimleridir. Bunlar, genel olarak "kurul" adıyla örgütlenmiş denetim birimleridir. Kurul denetim olgusuna bakıldığında, orada görülen "teftiş kurulları"dır. Teftiş kurulları, aşağı yukarı 150 yıllık bir geçmiş ile geleneksel denetim birimi özelliği taşıyan, çoğu örgütte kendine özgü bir kurumsal geleneğe sahip birimlerdir. Son olarak 174 sayılı

Kanun Hükmünde Kararname ile 1983 yılı sonunda (daha sonra 3046 sayılı Yasayla), anılan kurulların yeniden yapılandırıldığını biliyoruz. Başbakanlık Teftiş Kurulu da 3056 sayılı Yasa'yla yapılandırılan, "görev ve yetkiler bakımından öteki kurulların üstünde" bir kurul özelliğindedir. Söz konusu kurullardan bakanlıklar bünyesinde olanlardan Maliye Teftiş Kurulu'nda olduğu gibi kimilerinin, öteki kurum ve kuruluşlar üzerinde denetim görevlerinin bulunduğunu da belirtmek gerekir.

Bu noktada, kurumsal yönetim dışında, dış denetim yeri olarak Sayıştay'a da değinmek gerekir. Sayıştay, sistem içinde ayrı bir yere oturur ve kuruluşu 1860'lı yıllara uzanan eski bir geçmişe sahiptir. Hesap denetimiyle görevli olan ve bütçenin yargısal denetiminde bulunan Sayıştay, bu özelliğiyle, mali işlemler üzerinde hukuka uygunluk incelemesi yapan bir denetim kurumudur. Sayıştay dışında, dış denetimle ilgili bir başka dikkat çeken kurum da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'dur.

Kurullar bağlamında geriye dönük olarak bakıldığında, Cumhuriyet'in devraldığı, teftiş kurulları mirasıdır. Bu durum, Cumhuriyet'le birlikte süregelmiştir. Zaman içinde gereksinimlere göre yeni denetim birimleri, daha özel amaçlı kurullar oluşturulduğu da görülmektedir. Yeminli Murakıplar Kurulu, Sigorta Denetleme Kurulu, İş Teftiş Kurulu bunlar arasındadır.

Fotoğrafı tam olarak görebilmek bakımından kurul düzenindeki sorunların da altını çizmek gerekmektedir. Teftiş sistemindeki sorunların ne olduğu sorgulandığında, hiç de küçümsenemeyecek türden yapı ve işleyişe dayalı sıkıntılar, tıkanıklıklar göze batmaktadır. Bunlara makro bir yaklaşımla bakıldığında, kamu yönetiminde gerçekten ciddi denetim sorunları olduğu açığa çıkmaktadır ki, en temel ve belirgin olanı, sistemin etkinliğini yitirmesiyle ilgilidir. Akademik bir gözlükle bakıldığında da bunu destekleyen çeşitli araştırma bulgularının var olduğu söylenmelidir. Öte yandan, toplum kesimleri de "usulsüzlük ve yolsuzluklarda" artış görmekte,

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

teftiş kurullarını suçlamaktadır, böyle bir saptama söz konusudur. Teftiş alanındaki sorunlardan bir başkası ise, yerel yönetimlere yöneliktir. Belediyelerin denetiminde etkililik sağlanamamakta, kaynak savurganlığının önu bir türlü alınamamaktadır.

Kuşkusuz sorunlar bunlarla sınırlı değildir; ancak, şunun da altını çizmek gerekir ki, teftiş kurullarının geliştirilmesi yönünde bugüne değin ciddi hemen hiçbir adım atılmamıştır. Bakanlar göreve geldiklerinde onu geliştirmek değil; tam tersine, etkisizleştirmek yönünde bir eğilim içinde denetim kurumuna yaklaşmışlardır. O nedenle, teftiş kurulları daha yansız, daha yasal koruma altında çalışır duruma getirilememiştir. Dolayısıyla, söz konusu kurulların hemen her dönemde "*siyasal güç odakları*" tarafından etkisizleştirilmeye çalışıldığı apaçık ortadadır. Vurgulamak gerekirse, denetim kurullarına ilişkin temel sorunun gerisinde, böylesi bir "*baskılama, etkisizleştirme*" yönelimi vardır.

Elbette sorunların kaynağına yönelik başka nedenler de sayılabilir. Ne ki, ana kaynak ortada olduğu sürece ötekiler ikincil kalacaktır. Yine de bir başka sorun olarak, denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiğinin son derece sınırlı olduğunu söylemek gerekmektedir. Bu olgu, denetim alanındaki en ciddi sorunlardan birisidir. Az önce de söyledim, yönetim sürecinin ayakları; planlama, uygulama ve denetlemedir. Denetlemenin varlık nedenlerinden birisi, yönetimi geliştirmek, gerekli önlemlerin alınmasını sağlamaktır. Ancak, ne acıdır ki, yönetimi geliştirmedeki denetsel etkililik çok düşüktür. Denetimin rehberlikle ilgili boyutu, -ki, o denetimin öğretici, geliştirici yanındır- sistem uygulamalarında belirgin biçimde gözardı edilmekte, ardıllaştırılmaktadır. Bu biraz da kendiliğinden oluşmaktadır. Geleneksel denetim iş-görülerinin öne çıkarılması, çağdaş anlamda geliştirici olması beklenen ayağın geride kalmasına yol açmaktadır. Bunun da gerisinde, denetim kurullarına verilen rollerin yeterince birbiriyle örtüşmemesi gerçeği yatmaktadır. Öte yandan, uygulamada kendisini gösteren sorunlardan birisi de denetimin bir

araç olduğunun unutulup onun amaç kılınmasıdır. Yani, denetim sürecinde yer yer amaçla araç yer değiştirmiştir. Böylece, zaman zaman denetim anlamını yitirmiş, işleyişi zora koştan bir niteliğe bürünmüştür. Bunu salt bir saptama, genel bir gözlem olarak söylüyorum, değilse denetim kurullarına karşı olmak gibi bir düşünce içinde olduğumdan değil.

Yine bir saptama anlamında, kamu denetim sistemi, "genel olarak" performans denetimi ve bunun için gerekli göstergelerden yoksun durumdadır. O da ister istemez "denetimin etkililiği" sorununu ortaya çıkarmaktadır. Performans denetimi ve buna ilişkin göstergeler "neden yok" denilirse; buna verilecek yanıt, bizi, anılan denetimin doğasını sorgulamaya götürecektir. Performans denetimi öyle çok kolay, yalın bir iş değildir. Bu bir yöntem ve yaklaşım sorunudur. Temeli sağlıklı ölçütler geliştirmeye dayanır. Yani, bir anlamda sorun, bir tür ölçütleme sorunudur. Ölçüt geliştirmek de hiç kolay bir iş değildir. İsterseniz küçük bir örnekle söylemek istediğimi, somutlaştırmaya çalışayım. Diyelim ki, bir yürüme ölçütümüz var: Ortalama insan saatte 5 kilometre yol yürür. Bunu, analiz etmeye kalkıştığınızda bir dizi değişken önünüze çıkacaktır. Bir kez, standart belirlemede "insana özgü" değişkenler vardır: Boy, cinsiyet, yaş, sağlık durumu, ağırlık, bacak uzunluğu gibi. "Yola özgü" değişkenler vardır; eğitim oranı, rakım, zemin yapısı gibi. "Hava koşulları" vardır; ısı, nem, kâr , tipi, rüzgar gibi. Yani, şimdi düşünemediklerimizi de eklersek pek çok değişken ortaya çıkar. Ortalama insan için bir yürüyüş standardı koyabilmeniz için bütün bunları oturup incelemek, bir dizi tanım ve sınırlama getirmanız gerekir. Doğrusu, bu nedenle de ölçüt geliştirmek uzmanlık konusudur; öyle kolay, hemen yapılabilecek bir iş değildir. Denetim sisteminin performans denetimine geçmemesinin gerisinde işte bu söylemeye çalıştığım neden etkili olsa gerektir.

Denetim sisteminde yeniden yapılanma söz konusu olduğunda, sorulması gereken iki temel soru vardır; "ne, nasıl" denetlenecek? Bu sorular bizi iki boyutlu bir sonuca ulaştır-

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

rır. Birincisi, kapsamla ilgilidir. Yani, “neleri denetleyeceğiz?” sorusu bizi kapsama götürecektir. Bunu sağlıklı biçimde yanıtlamadan da öteki boyuta geçilemez. Demek ki, kapsam boyutu, “denetim alanını belirleme” demektir. İkinci boyut ise, “nasıl denetleyeceğiz” sorusuna yanıt verir ve yönetime taşır. Denetim, amaçla ilgilidir; ama, bunun aracı da yöntemdir, yöntemden geçer. Nitekim, denetim sorunlarının önemli bir kesimi de yöntem sorunlarıdır. Gerçekten kamu yönetiminin işleyişine yönelik çoğu denetim sorununun ardında, yöntem uygulamaları vardır. Bu anlamda, demek ki biz, önümüze konulan tasarıya bu iki çerçeveden bakmak durumundayız.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı -ki, ben ona kasıtlı biçimde kısaca, KAYTEK diyorum- sistem kurarken, denetim ayağında kapsam ve yöntem açısından bir farklılaşmaya gidiyor. Kamu denetim düzeninde hem kapsam değişiyor, hem de yöntem. Böylece, tasarı hem nelerin denetleneceğini, hem de nasıl denetleneceğini köklü biçimde yeniden yapılandırmaya yönelmektedir. Bu yönelim, önemlidir; çünkü, aynı durum KAYTEK'in örgütsel yapıyla ilgili düzenlemelerine bakıldığında doğrudan açığa çıkmamaktadır. Yani, tasarı: “*Bu görevi özelleştireceğim, şu görev için hizmet almına gideceğim*” dememektedir. Örtük olarak bunun yollarını açsa da yüksek sesle açık açık dillendirmekten kaçınmakta; “*merkezde yaptıracağım görevler bunlar, yerelde yaptıracağım görevler bunlar*” demektir. Böylece de, görevlerin dağılımında yöntemle ilgili bir düzenleme yaparak, adres göstermeye çalışmaktadır. Konu elbette pek çok yönüyle ekonomik, sosyal, siyasal anlamda tartışmaya açıktır.

Bütün bunlar bir yana, tasarıyla denetim alanında getirilmeye çalışılan düzenlemelere bakıldığında, denetim sisteminin tümüyle yeni baştan tasarımı olduğu gözlenmektedir. Sonuçta, denetim ile öteki düzenlemeler arasında, böylesi bir köklü yaklaşım değişikliği söz konusudur. O bakımdan, KAYTEK'te, denetim sistemiyle ilgili yapılandırmanın, diğer ayaklardaki görevsel yapılandırmadan “*çok daha keskin ve köklü bir kararlılıkla*” ele alındığını söylemek gerekir.

Denetimle ilgili düzenleme maddeleri tasarıda, Üçüncü Kısım başlığı altındadır. Burada, denetim beş madde içinde düzenlenmektedir. Bununla birlikte, denetim konusu tasarının başka maddelerinde de serpiştirilmiş olarak ve o bölümlerle ilgili ölçüsünde geçmektedir. Dolayısıyla, denetime ilişkin bakışın öteki maddeleri de kapsayacak genişlikte olması gerekmektedir.

Tasarıya tümüyle denetimle ilgili maddeleri açısından yaklaşmak istiyorum. Bunun için de öncelikle, "*merkezi yönetimin genel yetkileri içinde denetimin yeri nedir?*" sorusu ile işe başlamakta yarar vardır. KAYTEK, 6. maddede düzenlenen biçimiyle merkezi yönetime verilen yetkiler açısından alındığında, kabaca bunları; (1) ilke-siyasa ve amaç belirlemek, (2) yürütülen hizmetlerin hukuka, siyasa ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek, olarak sınırlamaktadır. Böylece, ilk bakışta, denetlemenin merkezi yönetimin görevleri arasında önemli bir rol üstlendiği gözlenmektedir.

Merkezi yönetimin bugün çeşitli bakanlıklar kanalıyla taşra düzeyindeki birimleri üzerinden yürütmekte olduğu görev ve yetkiler, tasarıyla, yerel yönetim birimlerine aktarıldığına göre; merkez açısından şu an olduğundan daha yoğun biçimde denetimsel boyutlu bir işleyişe gereksinim duyulacağı açıktır. Yani, merkez, yeni uygulamayla şu an yaptığı denetimden daha çoğunu yapmak durumunda kalmak durumundadır. Böylece, düzenlemeye yönelik kuramsal bakış açısı içinde alındığında; planlama bağlamında düşünebileceğimiz "*ilke, siyasa ve amaç belirleme işleri*" yanında, merkezin denetimsel görevleri daha da artmaktadır. Bunu bir saptama olarak söylüyorum. Elbette, belirtilen kuramsal gerçeklik yanında, gerçekte böyle bir artış olup olamayacağı, tasarının öteki maddeleri irdelenince daha çok ortaya çıkmaktadır. Buna göre, düşünülenin tam tersine; tasarıyla getirilen denetim düzeni ile kuramsal gerçeklik örtüşmesi ortadan kalkmakta; bu ancak çok düşük bir düzeyde gerçekleşmektedir.

Peki bu nereden anlaşılıyor? Bunu daha kolayca göre-

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

bilmek, irdeleyebilmek için 7. maddeye gidilmesi gerekir. Nitekim, 7. madde, merkezi yönetime verilen görevleri tek tek saymaktadır. Her ne kadar burada "genel yetki" ilkesi yönüyle açık bir kural dışılıktan söz edilebilirse de, denetim açısından, sayılan görevlerin tutarlılığı ya da yerindeliği ayrı bir değerlendirme konusudur. Bu nedenle, inceleme kolaylığı sağlayabilmek için, görev paylaşımıyla ilgili kural dışılığı şimdilik dışta tutmak uygun olacaktır. Ancak, madde, denetim görevleri yönüyle irdelendiğinde; açıkça, ciddi bir "boşluk alanı" yaratıldığını görülmektedir.

Bu maddedeki görevlere yakından bakıldığında, bunların kimileri sosyal güvenliğe ilişkin görev ve hizmetlerde olduğu gibi çok geneldir. Kimileri, örneğin milli eğitim ise, görevsel açıdan aşırı biçimde daraltılmıştır. Nitekim, milli eğitimde merkezi yönetimin görev alanı, "eğitim ve öğretim birliğini sağlama, müfredatı belirleme ve geliştirme" ile sınırlanmıştır. Bu bağlamda, denetsel görevlerin anulan maddeyle ilişkisi kurulmaya çalışıldığında; örneğin milli eğitim için bunun boşlukta kaldığı görülmektedir. Daha doğrusu, madde yazılışına göre, denetim kapsamının, kurumun içe dönük yapısıyla sınırlandığı, "yerel yönetimlere aktarılan görevleri içine almadığı" anlaşılmaktadır. Eş deyişle, her kurum kendi denetimini kendisi yapacak gibi görüntüyle; yerel yönetim ayağı, burada devreden çıkmaktadır. Bir anlamda da vesayet denetimi "fülen" belirsiz kılınarak merkezi denetimin çevresidaraltılmaktadır.

Diğer bir saptama, rehberlik konusuyla ilgilidir. Şimdiki uygulamada rehberlik, denetimin doğal parçalarından birisidir. Oysa, KAYTEK'te, rehberlik boyutu yer yer denetimden ayrı, yer yer de denetimin içinde onun bir parçası olarak alınmıştır. Yani, kimi maddelerde denetimle bütünleştirilmiş, kimisinde ayrıştırılmıştır, onu görüyoruz.

KAYTEK'te, merkezi yönetimin örgütlenmesine ilişkin genel ilke ve standartlar, İkinci Kısım'da düzenlenmektedir. Gerçi, bu kısım yalnızca teftiş kurullarını değil; tüm kamu yönetimi örgüt yapısını düzenleyici hükümler getirilmektedir. Örneğin konumuzla ilgisi açısından, aynı zamanda iyi bir

gelişme olarak “yönetmelik kademe sayısı”nu azaltılmaktadır. Yani, tasarıda kuşkusuz olumlu yönler de vardır.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

Bakınız, “kategorik bir bakış içinde olursak”, bu, ister istemez yaklaşım hatasına da yol açacaktır. Yani, bu tasarıda yerinde sayılabilecek türden kimi düzenlemeler de vardır; onu da görebilmek gerekir. Elbette, düzeltilmesi gereken pek çok şey de vardır. Ben, burada kategorik bir bakış içinde olmadığımı belirtmeliyim.

Değindiğim gibi, ikinci kısımda getirilen örgütsel yapıyla ilgili ilke ve düzenlemeler içinde hiyerarşik kademe sayısı azaltılarak daha “basık” ya da “gevşek” denilebilecek bir dikey ilişki modeline geçilmektedir. Bunun pratikteki anlamı şudur: Yöneticilerin planlama, uygulama, eşgüdümleme gibi günlük görev yapıları içinde denetime ayıracakları süre şimdi daha çok artacaktır. Çünkü, hiyerarşik yapıdaki daralma, zorunlu olarak yöneticilerin denetim alanının genişlemesi demektir. Böylece, konuşmaya başlarken sözünü ettiğim hiyerarşik denetimle tasarı arasındaki ilişkiyi de kurmuş oluyoruz. Görülen odur ki, bu tasarı yasalaysa, “yeni birim kurma yönündeki baskı göğüslenebildiği sürece”, artan ast sayısı nedeniyle, kamu yöneticileri açısından denetim, özel önemde bir beceri olmak zorunda kalacaktır. Bunun sonucu ise, alt düzeylerde uzmanlaşmaya duyulan gereksinimde artış biçiminde açığa çıkacaktır. Yani, yönetmelik süreci, daha çok uzmanlık becerisine sahip insan gücü gerektirecektir.

KAYTEK’le, İkinci Kısım başlığı altında getirilen bir başka yapısal düzenleme, son günlerdeki tasarıya ilişkin başlıca tartışma konusuyla ilgilidir. Buna göre, “son olarak” -bakanlıkların kuruluşuna ilişkin- 3046 sayılı çerçeve yasayla oluşturulan “danışma ve denetim birimleri” gruplaması yeniden düzenlemeye tutularak, bu birimler arasından denetim ayağı çıkarılmış bulunmaktadır. Böylece, tasarinın 18. maddesiyle, örgütsel yapılandırmada eski “danışma ve denetim birimleri” yerine, yalnızca “danışma birimleri” bırakılmıştır. Bunun anlamı çok açıktır; öngörülen düzenlemeyle, teftiş kurulları tasfiye edilmektedir.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

Tasarıya gerekçe oluşturan eleştirilere bakıldığında, *“bu kurulların etkili olmadığı, kamuoyuna yansıyan yolsuzluklarla gerektiği gibi mücadele edemedikleri ve sayısal çokluk yüzünden ekonomik maliyetlerinin yüksek olduğundan”* söz edilmektedir. Bu noktada, doğrusu, tasarıda yer alan kaldırılma gerekçesinin çok ağır ve hak edilmedik olduğunu belirtmek gerekmektedir. Yalnızca son nokta ile ilgili bir saptama yapmak gerekirse, müfettiş ve denetmen sayısının da ileri sürüldüğü gibi 26 bin dolayında değil, bunun yarısından daha az olduğunu biliyoruz. Nitekim, benim bulduğum dolu kadro rakamları da Devlet Denetim Elemanları Derneği sayılarıyla örtüşme içindedir. Anlaşıldığı kadarıyla, tasfiyenin gerekçesi için, belirtilen sayı boş kadrolara dayandırılarak *“şişirilmeye”* çalışılmıştır. Değilse, dengesiz dağılım bir yana, kamu yönetim sistemindeki denetmen sayısının yüksek olduğunu söylemek için elde yeterli veri yoktur. Özellikle vergi ve işyeri denetimi gibi özel denetim alanları dikkate alındığında, bu sayının yetersizliğinden bile söz edilebilecektir.

Kamu yönetiminde böylesine köklü bir düzenlemeye gidilirken, Teftiş Kurullarının tasfiyesi üzerinde çok düşünülmelidir. Kökleşmiş bir yapısı olan teftiş kurullarının kaldırılması, kamuoyunda bu tasarıyla ilgili kaygıları daha da yoğunlaştıracaktır, bunu bilmek gerekir. Türkiye’de teftiş sisteminin köklü bir geçmişi olduğunu, çok kurumlaşmış bir yapıya sahip bulunduğunu, sistemin kendine özgü kurumsal bir gelenek oluşturduğunu önemle dikkate almak gerekmektedir. Bu aynı zamanda *“reform yönetimi”*ndeki stratejik başarı açısından da önemlidir. Dolayısıyla, özellikle belli bakanlıklar açısından yerleşik teftiş kurulu sistemi yeterince sorgulanmadan kaldırıldığında, bu durum tasarının bütününe yönelik tartışmaları daha da *“şiddetlendirmiş”* olacaktır.

Acaba, tasarının getirdiği hükümler açısından, kurulacak denetim sistemi nasıl olacaktır? Şimdi, ona bakmaya çalışalım. KAYTEK, 18. maddeyle bir yandan teftiş kurullarını kaldırırken, başka bir düzenleme de getiriyor. Ne yapıyor? *“Ana hizmet birimi”* statüsünde, 5 bakanlıkta rehberlik ve denetim birimi kurulmasına izin veriyor. Bunlar: İçişleri Bakanlığı,

Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Kurulacak ana hizmet biriminin içinin nasıl olacağı ise, ne tasarıda, ne de gerekçesinde belirgin değildir.

Ben, 18. maddede geçen fıkrayı birkaç kez okudum, anlayıp yorumlayabilmek için. Milli Eğitim Bakanlığı üzerinden somutlaştırmaya da çalıştım. Fıkra orada bir şeyler söylemeye çalışıyor, ancak beceremiyor. Çünkü, mevzuat hazırlama tekniği açısından "*anlaşılabilir*" olma özelliğine sahip değil. Fıkrayla, bakanlıklarda kurulacak yeni birimin rehberlik ve denetim yönüyle ilgi alanı sınırlanırken, bu birimin; "*kurum dışı müşteriler, mükellefler ve üçüncü kişi ve kuruluşlara yönelik olarak*" çalışması hükmü getirilmektedir. Şimdi, Milli Eğitim Bakanlığı'na bunu uyarlamaya çalıştığımızda, Milli Eğitim Bakanlığı'nın karşısında böylesi denetim yapacağı ne üçüncü kişi ve kuruluş ne de mükellef vardır. Kaldı ki, "*mükellef*" teknik bir terimdir ve Maliye Bakanlığı'nu daha çok ilgilendirir. O zaman geriye Milli Eğitim Bakanlığı'nın denetim yapacağı tek yer "*kurum dışı müşteriler*" olarak kalmaktadır. Şimdi de kurum dışı müşterinin kim olduğuna bakalım. Gerçekten, kimdir kurum dışı müşteri? Milli Eğitim Bakanlığı yönüyle bakıldığında acaba; özel dershaneler, özel okullar, kurum dışı müşteri olabilir mi? Peki, şimdiki taşra görev ve yetkilerini üstlenecek yerel yönetimler de kurum dışı müşteri midir? Tamam, "*müşteri*" burada halkın anladığı düz anlamdan biraz daha farklı olarak işletme mantığı içinde "*hizmet alan*" olarak kullanıyor ve öyle görülüyor. Ancak, sormak gerekiyor, yerel yönetimler kurum dışı müşteri midir? Eğer öyleyse, doğrusu mevzuat yönetimi konusunda deneyimli birisi olarak ben bunu yorumlamakta aşırı zorluk çekmekteyim. Mevzuatla çok içli dışlı olan birisi olarak söylüyorum, bu çok zorlamalı bir anlatımdır. Burada, bir şeyleri dolaylı olarak anlatmak üzere, "*örtük anlatım tekniği*" kullanılmaya çalışılmaktadır. Sonuçta, ilgili fıkrayla yapılan düzenleme, yönelimi açısından son derece kapalıdır, mevzuat tekniğine aykırıdır. Yani, Milli Eğitim Bakanlığı için somutlanmaya çalışıldığında orada bir boşluk, belirsizlik ortaya çıkmaktadır.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

KAYTEK'te denetime ilişkin Üçüncü Kısım dışında, yine denetimle ilgili öteki bölümlerde yer alan hükümlere yönelik değerlendirmelerden sonra, şimdi, bu kısımdaki düzenlemeler açısından getirilmek istenen denetim paradigmasına daha yakından bakabiliriz. Üçüncü Kısım, birisi "*halk denetçisi*" olmak üzere toplam 5 maddeden oluşmaktadır. Doğrusu, bu bölümle ilgili ayrıntıya girmeden, bir küçük eleştiri olarak, tasarıda, yasa hazırlama tekniğine aykırı birçok yerde göze çarpan biçimsel yetersizlikler yanında, denetim kısmında da, "*bölüm oluşturmadan, kısım düzenlemesi*"ne gitme yoluyla, "*biçimsel ilkelerde özensizlik*" sergilediği belirtilmelidir. Yine, Türk hukukunda "*temel yasa kavramıyla ilgili tartışmalar bir yana*"; böyle bir ad taşıyan tasarıda, örneğin "*halk denetçisi*" maddesinde de açıkça görüldüğü gibi, temel düzenleme niteliğiyle bağdaşmayacak alt hükümlere yer verilerek, temel yasa olma niteliğinin aşırı biçimde zorlandığı görülmektedir.

Tasarının "*denetim*" başlığı ile düzenlenen 38. maddesinde çok kötü yazılmış bir amaç anlatımı vardır. Madde, aşırı derecede kötü yazılmıştır. Nitekim, okunduğunda başıyla sonu arasındaki uyumsuzluk da kolayca görülebilmektedir. Kötü yazılmış bu maddede, denetimin amacı açısından neyin anlatılmak istendiği biraz da "*tırtıklayıcı*" bir analitik çözümleme içinde şöyle özetlenebilir: Denetimin birinci amacı, kurumsal etkinlik ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. İkincisi, denetlenen kurumun gelişmesine ve çalışanların gelişmesine rehberlik etmektir. Ayrıca, daha ikincil bir başka amaç da vardır. Anılan ilk iki amaçtan yola çıkıldığında, denetimin tasarısı açısından anlamı, ağırlıklı olarak, önleyici yani yapıcı rehberliğe vurgu olarak açığa çıkmaktadır. Gerçekte, tasarının bütününde bu anlayış egemendir. Hemen belirtmeliyim ki, bu, özünde çağdaş bir yönelimdir. Yani, denetimde olması gereken de rehberliği öne çıkarıcı biçimde zaten süreci geliştirmektir. Gerçekten de biz derslerimizde bu konuları anlatırken, "*denetim süreci, süreci geliştirmelidir*" diyoruz ve bunun kuramsal temellerini vermeye çaba harcıyoruz. Dolayısıyla, tasarıdaki iç denetim mantığı da bu durumu dikkate almış görünmektedir. Bunları, tasarıya yansıyan yanıyla,

yapıcı denetim bağlamında ve rehberlik ayağı açısından söylüyorum.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

Ancak, yapıcı denetim yanında, ister istemez şunu da sormak gerekiyor: *"Peki tasarıda düzeltici denetimle ilgili ne var?"* Bu denetimin niteliğini girişte açıklamıştım: sonuçta, düzeltici denetim, yaptırım tehdidi içeren ve *"soruşturma"* temelinde açığa çıkan bir denetim türüdür. İşte bu sorunun yanıtı, KAYTEK'te tam anlamıyla boşluktur, metinde görünmemektedir. Ne kadar aranırsa aransın düzeltici denetim bir tarafa itilmiştir. Böylece, tasarının, denetimi rehberlik üzerine odaklandığı sonucuna varmak yanlış olmayacaktır.

Tasarıda 39. madde üzerinden modelin kapsamına bakıldığında, gerçekte kurgulanmak istenen denetim modeli, nasıl denetimin yapılacağı yanında; nelerin denetleneceğini de değiştirmektedir. Tasarı; kurumsal hizmetlerin süreç ve çıktısını oluşturan işleyişe ilişkin etkinlikleri, sonuçları değerlendirmeyi; bunların raporlanmasını ve ilgililere duyurulmasını amaçlamaktadır. Böylece, denetimin kapsamıyla ilgili üç aşamalı bir uygulama saptanmaktadır.

Denetim sistemiyle ilgili yöneme bakıldığında ise, ikili bir yönelim gözlenmektedir: İç denetim ve dış denetim. İç denetimin ne olduğu bellidir; süreci geliştirme amaçlı olarak işe koşulmaktadır, bu denetim türü. Böylece; hataların önlenmesi, yetersizliklerin belirlenmesi, yönetim sistem ve süreçlerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Peki, *"bizim şimdiki denetim sistemimiz bunları yapıyor muydu?"* aerseniz işte o tartışılabilir. Yalnız bir nokta önemlidir: Burada çizilen sınırlar içinde, iç denetim doğal olarak kurum/birim denetimine hizmet etmektedir. Personel denetim ayağı ise pek görülmemektedir. Yani, sistemin içinde yer alan çalışan, ilk anda, metne yansıdığı biçimiyle görülemiyor. Çalışana ilişkin değerlendirme konusunu, tasarıda ayrı bir yerde; 46. maddenin dördüncü fıkrasında görüyoruz. Bu fıkra, değerlendirmede performans denetimine yollama yapıyor. O da, kamu kesiminde işgören açısından, ölçülebilir değişkenlere dayalı olarak, açık değerlendirmeye geçilmesi anlamına gelmektedir.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

Kurumsal denetim açısından, metin üzerinde yaptığım analizde ilginç bir saptamam oldu. Ona değinmem gerekir: Burada iç ve dış denetim anlamında getirilen denetim düzeyi, aslında ISO 9000 serisi kalite belgelendirme sistemleriyle tam bir örtüşme içinde bulunuyor. Ağırıklı olarak özel sektör şirketlerinde yaygın olarak kullanılan kalite belgelendirme sisteminde belli özellikler söz konusudur. Şimdilerde geçerli olan, *"ISO 9001: 2000 kalite yönetim standardı"* yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Anılan standardın temeli, kalite siyasasının oluşturulmasında *"müşteri odaklı bir yaklaşım"* öngörmesidir. Standart, *"müşteri memnuniyetinin artırılmasını"* yönetimin sorumluluğuna verir. Tasarı ile ilişkilendirildiğinde, örneğin 5/j maddesinde bu yakınlık ya da örtüşme açıkça görülebilir. Burada şöyle denilmektedir: *"Üst yönetici, sunulan hizmetin standarda uygunluğunu ve hizmetten yararlananların gereksinimine uygunluğunu sağlamakla yükümlüdür."* Yani, Türk kamu yönetiminde üst yöneticinin görevlerinden birisi standarda uygunluğu sağlamak ise, öteki de müşteri odaklılığı sağlamak olarak saptanmaktadır. Dikkat edilirse, maddeye egemen olan görüş, olduğu gibi standarttan gelmektedir. Kanımca, bu durum, çok başka bir tartışmanın, *"kamu çıkarı ile müşteri memnuniyeti"* arasındaki kavramsal tartışmanın ilgi alanı içinde olsa gerektir.

KAYTEK'te dış denetim; kurumun hesap verme sorumluluğu içinde, karar, eylem ve işlemlerin yasalar ile amaç ve planlara uygunluk bakımından incelenip sonuçlarının değerlendirilmesi olarak ortaya konulmaktadır. Bu görev de 40. maddeyle Sayıştay'a verilmektedir. Yalnız maddede ek bir düzenleme de getirilmektedir. Buna göre, Sayıştay isterse, ölçütlerini belirleyerek denetim işini kendi dışında bir başka tarafa da kanalize edebilme olanağına sahip kılınmaktadır. Bundan da bağımsız denetim organları bağlamında, denetim uygulamalarının giderek özelleştirilebileceği anlaşılmaktadır. Gerçi, bu, şu anda da bir biçimde, farklı ve sınırlı bir yasal düzen içinde yaptırılabilir. Örneğin, yeminli mali müşavirlik bununla ilgili sayılabilir. Şimdi, çerçeve çok daha genişletilmektedir.

Şimdi, soruşturma konusunu derinleştirmeden, daha sonra ona yeniden dönmek üzere, Sayıştay ile ilgili bir saptamada daha bulunmak istiyorum. Tasarıyla Sayıştay, mali ve performansa yönelik olarak yeriden yapılandırılmak durumundadır. Aslına bakılırsa, TBMM'den yeni geçen Kamu Mali Denetim Yasa Tasarısı'nda da bu konuda hükümler vardır. Ancak, burada performansa dönük önemli bir güçlük söz konusudur. Performans, amaçlı ve planlı bir etkinlik sonunda ortaya çıkan ürünü, nitel ya da nicel olarak belirleyen bir kavram özelliğindedir. Dolayısıyla, yalnızca ekonomik boyutlu bir kapsamda görülemez.

Performans, kendi içinde çeşitli alt bileşenleri olan bir kavramdır. Etkililik, bunlardan birisi olarak son derece önemlidir. Amaca ulaşma derecesi olarak etkililik, çok boyutluluk içeren ve karmaşık ölçümleme teknikleri olan bir uzmanlık işidir. Amaca ulaşma derecesini, her koşulda ekonomik bir değer olarak parayla ölçemezsiniz. Sosyal amaçlı örgütlerde bu çok daha açıktır. Örneğin, okul sisteminde etkililik için işe koşulacak değişkenler ile bir vergi dairesinde işe koşulacak değişkenler tümüyle ayrıdır. Nitel yönleri nedeniyle, okulda böylesi bir ölçüm hiç de kolay değildir. Eğitimin çıktısı üzerinden gidildiğinde uzun süre beklenilmesi gerekir. Ekonomik ve mali çerçevenin dışında ayrı ölçütlendirme yöntemi gerektirir. Kısacası, niteliksel etkililik ölçümü çok kolay bir iş değildir; özel uzmanlık gerekir; verilen örnek yönüyle bu denetim ne hukuk ne de idari bilimler çıkışlı denetçilerle olacak iş değildir.

Yoksa, performans salt ekonomik boyutlu bir kavram olsaydı, Sayıştay'ın ilgi alanında olması sorun yaratmayabilirdi; oysa, değildir. Dolayısıyla, etkililik yönüyle, performans denetiminin Sayıştay'ın görev alanına bırakılması yerinde görülemez. Kaldı ki, az önce de belirtildiği gibi, Sayıştay bugün bile sınırlı düzeyde mali uygunluk denetimi yapabilmektedir. Gerçi, 1990'lı yılların sonlarına doğru yapılan bir yasa değişikliğiyle performans denetiminin Sayıştay görevleri arasında yer aldığını biliyoruz; ancak onu ekonomik performansla ilgili

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

olarak düşünmek daha doğru olacaktır. Kaldı ki, Sayıştay bu konuda da yeterli deneyime sahip değildir. Buradaki deneyimin yalnızca birkaç örnekle sınırlı olduğu bilinmektedir. Bu anlamda bakıldığında, Sayıştay'ın çok boyutlu performans denetiminin üstesinden gelebilmesi olası görülmemektedir. Ayrıca, konuya ilişkin, hukuksal anlamda da Anayasa'nın 160. maddesi açısından aykırılık sorunu göze çarpmaktadır.

İç ve dış kurumsal denetim yönüyle getirilen yeni düzenle, geriye itilmiş, "ihmal edilmiş" boşlukta bırakılmış bir konu vardır ki, o da, "soruşturma" alanıdır. Nitekim, denetimle ilgili temel sorun da soruşturma konusu üzerinde düğümlenmektedir. Teftiş kurullarının kaldırılmasına yönelik olarak kamuoyunda yapılan eleştirilerin altında yatan da aynı nokta olsa gerektir. Gerçekte sorun, soruşturma işleriyle ilgili konuların tasarıda boşlukta bırakılmasıdır.

Şimdi soruyorum? Kurum içinde bireysel ya da örgütlü bir kuraldışı durum söz konusu olduğunda, soruşturma işini kim yapacaktır? Tasarının denetim kısmını düzenleyen maddeler içinde sorunun yanıtı yoktur. Bunun için, madde gerekçelerine gidilmesi gerekmektedir. O da, ancak, 40. madde gerekçesinde yüzeysel biçimde değinilmiş olarak göze çarpmaktadır. Anlaşılan odur ki, soruşturmalı işler uygulamada -gerekçedeki bir ifadeden yola çıkarak söylüyorum- "muhakkik" yoluyla çözümlenmeye çalışılacaktır. Soruşturma konusu, KAYTEK'in teftiş kurullarının kaldırılması sonrasında ortaya çıkan boş alanı doldurmadaki en açık yetersizlik noktalarından birisidir. Bu özelliğiyle de, tasarının denetimle ilgili "en güçsüz" yanıdır. Oysa, aşırı biçimde gerilip "halsiz düşürülmüş", yolsuzluğun geniş yaygınlık kazandığı dillendirilen bir kamu sisteminde, soruşturma konusu, en küçük bir boşluk kaldıramayacak derecede önemlidir.

Muhakkik uygulaması, Türk yönetim sisteminde, yönetimin belli çalışanlara yüklediği, "sevimsiz" nitelikte, "karşılıksız" bir ek ya da yan görevdir. Muhakkik tarafından yapılan iş, gerçekte ayrı deneyim, birikim isteyen kendine özgü kuralları, yöntemleri olan bir alandır. Teftiştten gelmeyen ya

da yeterli özel donanımı olmayan kimselerce yapıldığında, nesnellik sağlama bir yana; birikim yetersizliği ve ilgilinin asıl mesleğinin bir parçası olmaması nedeniyle, umulan nitelikte sonuçların alınabilmesi "*rastlantısallık*" dışında olası değildir. Özellikle, birden çok tarafı kapsayan örgütlü suç girişimlerinde muhakkik soruşturmasıyla bunların üstesinden gelebilmek, ilgili kişi ve konuların kimi zaman içerdiği tehdit ve benzeri öğeler de göz önüne alındığında işlevsel görünmemektedir. Kaldı ki, konu salt yargısal bağlamda da ele alınamaz.

Belirtildiği gibi, soruşturmayı sıradan bir işlem gibi görmek, hem soruşturulan, hem bunu yürüten, hem de öngören açısından yerli yersiz birçok sakıncayı yanında taşımaktadır. Teftiş kurullarının tasfiyesi sonrasında ortaya çıkan boşluk doldurulamadığında, bütün taraflar ve özellikle de kurumsal kültür ve toplumsal çıkarlar bu uygulamadan onarılamaz zararlar görebilecektir. Kısaca, sistemde kurum etiğinin sağlıklı çalışmasının güvencesi olarak, sırasında etkin rol üstlenecek yasal yetkilerle koruma altına alınmış bir soruşturmacı kurula olan gereksinim "*ihmal edilemez*" önemdedir.

Yinelemek gerekirse, KAYTEK'te, denetimin soruşturma boyutu tümüyle boşlukta, kendi haline bırakılmıştır. Özellikle kayırma ve yolsuzluğun diz boyu olduğu bir ülkede, teftiş kurullarını tasfiye yoluyla, kamu yönetim sistemini gerekli "*profesyonel*" korumadan yoksun ve başıboş bırakmak; "*usulsüzlük ve yolsuzluklar*" açısından, sistemin etik yönleriyle daha çok aşınmasından başka bir sonuç getirmeyecektir. Maliye Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı gibi "*belli özelliklere sahip bakanlık ve kurumlarda*" salt bu nedenle, teftiş kurullarının daraltılmış görev alanı içinde korunması üzerinde yeniden düşünülmelidir. Gerekliyse, kamuda her türlü soruşturma işini görecektir, yasal güvence ve koruması sağlanmış, merkezi bir örgüt kurulması üzerinde de durulmalıdır.

Buraya kadar dile getirilen noktalar yönüyle, sonuçlar anlamında sözlerimi toparlayacak olursam; bir kez bu tasarı bütün olarak çok geniş bir alanı düzenlemeye çalışmaktadır.

FEYZİ ULUĞ'UN
KONUŞMASI

Doğrusu, reform yönetiminde etkililik adına, böylesi geniş kapsamlı bir düzenlemede başarı, kolay bir iş değildir. Hele de ilgili değişkenler yeterince denetim altına alınmadığında. Bu anlamda, her şey yeni baştan düzenlenmeye çalışılırken, bir çok iyi uygulama ve etkili yöntem de bundan zarar görebilecektir. Yani, Ege Cansen'in dediği gibi, iyi amaç, kötü yöntemi haklı kılamaz. O nedenle, tasarının hem tümü hem de denetim sistemindeki yapılanma konusunda ayrıntılı yöntem ve model geliştirme çalışmalarına gereksinim vardır.

Hiçbir şey kalıcı değildir; her şey değişmektedir. Kuşkusuz kurumlar da değişecek, kendilerini yeni duruma uyarlamak için çabası göstereceklerdir. O bakımdan, benim KAYTEK ile ilgili dileğim, yeniden taslak durumunu almış olan Ekim Tasarısı üzerindeki geliştirme çalışmalarının sürdürülmesi için yeterli zaman ve iyi niyetin gösterilmesidir. Amaç, daha nitelikli bir denetim düzenine geçmek ise; bu, üzerinde yeterli tartışma olmadan gerçekleştirilemez. Sonuçta, geliştirme için yeterli sayı ve nitelikte ayrı çalışma ekipleri kurulmalı, danışma sürecinde uzmanlık bilgileri gerçek anlamda işe koşulmalıdır. KAYTEK'e, geçenlerde katıldığım bir toplantıda konuşmacı olan iktidar partisinden bir milletvekilinin söylediği gibi, *"süratle bir şeyler yapmamız gerekiyor"* mantığı ile yaklaşırsa, bu çok tehlikelidir. Koşar adımlarla yapılmaya çalışılan şey, Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi işidir. Baştan öngörülemeyen hatalı bir adım, sonuçta içerdiği risk nedeniyle sistemi kaosa götürebilme özelliğindedir. Oysa kamu yönetiminde, hele de kamu yönetimini yeniden yapılandırma adına yapılan bir çalışmada, olası riskler minimize edilmiş olmalıdır. Bunun da yolu, tasarının yeni baştan enine boyuna tartışılacak biçimde elden geçirilmesiyle olası görünmektedir. Öyleyse, öncelikli iş, tasarı üzerindeki zaman baskısının kaldırılmasıdır. Denetim sisteminde izlenecek yeniden yapılandırma modeli, ancak bundan sonra üzerinde durulacak bir konu özelliğindedir.

Dinleme konusunda gösterdiğiniz sabır için herkese teşekkür ederek sözlerimi bitiriyorum.

Oturum Başkanı: Teşekkür ederim sayın Uluğ.

Değerli izleyiciler; Türkiye Barolar Birliği tarafından düzenlenen Kamu Yönetimi Panelinin sonuna geldik. Ben müsaade ederseniz bir cümleyle edindiğim intibayı anlatmak istiyorum.

Şimdi bu tasarının ismi Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. İçerisinde bir "temel" lafı var. Temel lafının ne anlama geldiğini hepimiz çok iyi biliyoruz. Şu 50 maddelik tasarının tenkit edilmeyen -ama çok ciddi tenkit; öyle laf olsun diye değil- hiçbir maddesi hemen hemen yok gibi. Bu kadar tenkite uğrayan bir tasarının nasıl temel görevini yapacağı, üzerine eklenebilecek, buna dayalı çıkacak diğer kanunları nasıl taşıyabileceğinin takdirini size bırakıyorum.

Hepinizi izlediğiniz ve dinlediğiniz için saygıyla selamlıyor, teşekkür ediyorum.

Tülay DEMİRKAN (Sayıştay İkinci Daire Başkanı): Sayın Başkan; ben birkaç kelimeyle fazla vaktinizi almadan -çünkü günün geç bir saati oldu- konuşacağım.

TÜLAY DEMİRKAN'IN
KONUŞMASI

İdari yapının çatısını oluşturan böyle bir kanun tasarısının görüşülmesi sırasında ve kanun tasarısında Sayıştay'a büyük bir görev yüklendiği bir dönemde böyle bir panelin düzenlenmesi hepimizi çok mutlu etti; ancak böyle bir panelde bir Sayıştay personelinin, bir yetkilisinin de burada konuşmacı olarak bulunmamasını büyük bir eksiklik olarak buluyorum.

Biz burada Sayıştay mensubu arkadaşlarım, tamamen özel olarak bulunuyoruz. Burada sabahtan ve şimdi yapılan konuşmaları büyük bir dikkatle izledik; hepsine de çok teşekkür ediyorum. Yalnız Sayın Ulukavak mensubu olduğu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun değerlendirmesini yaparken, tabii ki buna ben karşı çıkmıyorum, ama Sayıştay personeli konusunda bazı ufak dokundurmalarda bulundu. Ben Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun hiçbir şekilde mazisini terk ederek ve hiçbir şekilde kazanılmış olan artılarını yok ederek böyle bir kanunla kendilerinin Sayıştay bünyesine alınmasını tasvip etmiyorum. Böyle bir şeyi hiç-

bir şekilde doğru bulmuyorum ve tasarındaki ek maddeyle, mali hükümler konusunda veya statüleri konusunda yapılan -daha evvel sabah sayın meslektaşımız Baş'ın söyledikleri gibi- bu konuda hakikatten hiçbirimiz bir memnuniyet çizgisinde değiliz. Ancak burada "*Sayıştay mensuplarının performans denetiminde yetkili olamayacağı, yetenek ve niteliklerinin buna elvermeyeceği*" şeklinde bazı görüşler belirtildi. Bunu çok haklı bir düşünce olarak göremiyorum. Sayın konuşmacılar Fevzi Uluğ ve Ergüven de bahsettiler; performans denetimi çok zor bir denetim. Bunu öğrenmek senelere mal olan bir çabayı sarf etmeyi gerektiriyor. Diğer yabancı ülkelerde de bu çok uzun sürelerde yerleşmiştir.

Sayıştay 1987'den itibaren çağdaş Sayıştay denetimi için ne yapabilir; performans denetimi için ne gibi bir harekete geçebilir maddi denetim dışında; büyük bir uğraşı vermektedir. Performans denetimi grubu kurulmuştur; arkadaşlarımız yurtdışında eğitime gönderilmiştir. Yani Sayıştay bu konuda çok eksik bir duruda değildir. Eksiklerimiz yok mu; tabii var. Fakat Sayıştay'ın tek başına kendisini yetiştirmiş olması bile, performans denetiminin Sayıştay'ca yapılması da çok güçlük arz edecektir. Çünkü performans denetiminin yapılması için bazı ölçütlerinin olması lazım. Diğer kamu kuruluşlarının da ölçütleri Sayıştay'a verebilecek düzeyde bilgi ve belgeyle hazırlanmaları gerekecektir. Bu bakımdan "*Sayıştay'ın performans denetiminde etkisiz kalacağı*" şeklinde kesin bir fikre katılmak bence pek yerinde değildir.

Soru: Efendim, burada Sayıştayı mı tartışıyoruz?

Oturum Başkanı: Hayır, tartışma açılmayacak.

Tülay DEMİRKAN: (Devamla) Hayır beyefendi, ben Sayıştay'ı savunmuyorum, Sayıştay burada çok konuşulduğu için söylüyorum.

Oturum Başkanı: Hanımefendi, lütfen... Oturumu kapattım, ama siz konuşmaya başladığınız için bağlamanıza müsaade ediyorum; buyurun.

Tülay DEMİRKAN: (Devamla) Sayıştay konusunda birçok şey söylenildiği zaman Başbakanlık Yüksek Denetleme

Kurulu üyesi arkadaşlarımızın gayet haklı bulduğum hususları kendi kurumum adına söylemezsem eksiklik hissederdim.

Teşekkür ederim. (Alkışlar)

Oturum Başkanı: Teşekkür ederim.

Kızıltan ULUKAVAK: Sayın Başkan, sanıyorum Sayıştayın değerli Daire Başkanı sayın Demirkan, konuşmalarımı dikkatle takip etmediler. Konuşmamın hiçbir yerinde Sayıştay üyelerine kişisel açıdan bir dokundurmada bulunmadım, üstelik konuşmamda *"Sayıştay'ın ülkemiz için önemli bir kurum olduğunu"* dile getirdim, *"1996 yılında eklenilen madde gereklerinin bugüne kadar yerine getirilmediğini"* ifade ettim. Yoksa Sayıştay ve muhterem hanımefendi, diğer Sayıştay mensupları çok değerli kişilikleriyle hizmet yapmaktadırlar, onlara karşı hepimiz saygılıyız.

Teşekkür ederim. (Alkışlar)

Oturum Başkanı: Ben de teşekkür ediyorum ve oturumu kapatıyorum.

BİLDİRİ

“KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI”NDA DENETİM VE BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU

Kızıltan ULUKAVAK*

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamunun merkezde ve taşrada örgütlenme biçimi ile görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında öngördüğü köklü değişikliklerin yanı sıra, kamu yönetiminin denetimine ilişkin olarak da, haklılık ve tutarlılığının irdelenmesi gerekli, yeni bir takım düzenlemeler içermektedir.

Kamu yönetiminin denetimi, denetim organlarının hukuksal statülerine göre genellikle; yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütmeye bağlı birimlerce yapılan denetim olarak gruplandırılır. Her üç denetimde de, yürütme organının ve bağlı birimlerinin denetimi amaçlanır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yürütmenin, kendine bağlı birimlerce yapılan denetimine ilişkin mevcut ilke ve kuralları tümüyle değiştirmektedir.

Tasarı, kamu kurum ve kuruluşlarında denetim hizmetleriyle görevli bulunan ve “Teftiş Kurulu”, “Denetleme Kurulu”, “Murakabe Kurulu” ya da “Kontrolörler Kurulu” gibi adlar verilen birimlerin görev ve işlevlerinin, bu kurullar yerine, her kamu kurum ve kuruluşunda, o kurumun yöneticilerince “iç denetim” yoluyla veya üst yöneticinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca gerçekleştirilmesini öngörmekte ve bu arada Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nu da kaldırarak, görev ve yetkilerini Sayıştay’a devretmektedir.

* Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Emekli Başkanı.

Böylesine radikal bir düzenlemeye niçin gerek görül- müştür? Tasarının “Denetlemeye yetkili kurumlar” başlıklı 40. maddesinin gerekçesi, bu sorunun yanıtını oluşturmakta ve şöyle denilmektedir:

“Kamu yönetiminin mevcut kurumsal denetim sisteminin etki- li olamadığı, kamuoyuna yansıyan çok sayıdaki yolsuzluk ve usul- süzlükler nedeniyle açıkça görülmektedir. Şüphesiz bu yolsuzluk ve usulsüzlüklerin bir çok sebebi olmakla beraber, önemli bir nedeni de bu konuda görevli teftiş kurullarının yeterince etkili ve tarafsız ola- mamasıdır... İç denetim için kurumun bütün yöneticileri yetkili kı- lınmış ve bu sebeple ayrıca teftiş kurullarına ihtiyaç kalmamıştır”.

Bu görüşler, özel bir amaca yönelik değilseler, çok iyim- ser bir yaklaşımla, Türk kamu yönetiminin ve denetim sis- teminin yeterince bilinmemesinden kaynaklanan bir değer- lendirme olarak nitelendirilebilir. Yolsuzluklar önlenemiyor, o halde Teftiş Kurulları kaldırılmalı önerisi, trafik kazaları önlenemiyor, o halde trafik polisi kaldırılmalı benzeri, sorun- lara yüzeysel bir yaklaşımla, kolaycı yoldan, ama gerçekçi olmayan çözüm üretmeğe çalışmak demektir.

Yolsuzlukların var olduğu söylenen diğer nedenleri üzerinde hiç durulmadan, niçin teftiş kurullarının etkisizliği iddiası ortaya atılıyor; yolsuzlukları önlemek için, niçin teftiş kurullarını kaldırmak gibi tutarsız yaklaşımlar sergileniyor?

Bunu anlamak ve açıklamak olanağı bulunamasa da, bu görüşe katılmak, asla söz konusu olamayacak olsa da, teftiş kurullarının yetersizliği ve etkili olamaması, bir an için yol- suzlukların en önemli nedeni olarak kabullenilse bile, bu ne- denlerle teftiş kurullarının kaldırılmasının düşünülmesi, her şeyden önce teftiş kurullarının kamu yönetimindeki görev ve işlevinin ne olduğunun, tümüyle dikkate alınmadığının açık bir kanıtını oluşturmaktadır. Ayrıca bu görüş, teftiş kurulları- nı sadece suç ve suçlu arayan ve başka bir görevi olmayan bir dedektiflik bürosu ya da bir tür hafiyelik kurumu konumuna indirgeyen bir anlayışı da sergilemektedir.

Hiç kuşkusuz teftiş kurulları yolsuzluk ve usulsüzlüklerin kovuşturması ve soruşturmasıyla görevlidir. İncelemeler sırasında veya yapılan ihbar ve şikayetler sonucunda, görevi ile ilgili olarak ve görevi sırasında bir takım yasa dışı yollara başvurarak, yasaların ceza hukuku açısından veya disiplin hukuku yönünden suç olarak kabul ettiği eylemlerde bulunanların varlığı saptandığında, idari soruşturma yaparak, yolsuzluk ve usulsüzlük olarak adlandırılan bu eylemlerin sorumluları hakkında, ilgili mercilerce yasal işlemlerin gerçekleştirilmesi için önerilerde bulunmak denetim birimlerinin önemli bir görevidir. Ancak bu görev, teftiş kurullarının kamudaki işlevlerinin küçük bir bölümünü kapsar, bu kurulların en az yolsuzlukların takip ve soruşturulması kadar önemli başka görevleri de vardır

Dilimizde teftiş, murakabe, denetim, kontrol gibi sözcüklerle ifade edilen eylemlerin anlamı nedir? Önce kısaca buna değinmekte yarar olacaktır.

Türk dilinin Osmanlıca sözcük ve terimlerden arındırılmasına yönelik çalışmalar sonrasında, “murakabe” ve “murakıp” yerine, “denetleme” ve “denetçi” sözcüklerinin kullanılmaya başlanmasına karşılık, “teftiş” ve “müfettiş” için Türkçe karşılıklar bulunmaya çalışılmamış ve bu arada Fransızca kökenli “kontrol” sözcüğü de dilimize yerleşmiştir. *Türk Dil Kurumu Sözlüğü*; “arama, tarama, araştırma” anlamında, Arapça “fetş” kökünden gelen “teftiş” için de, “gözetleme” anlamında, yine Arapça “rakıb” kökünden türeme “murakabe” için de ve nihayet batı dillerinden gelen “kontrol” için de, hep “denetleme” sözcüğünü Türkçe anlamı ve karşılığı olarak göstermektedir.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, denetleme sözcüğünü ise; “bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlamanın ışığı altında, kamu denetiminin, kamusal hizmetlerin doğruluğunu ve yöntemine uygunluğunu araştırmaya yönelik çalışmalar olduğu söylenebilir.

Ancak denetimin, tasarıya da yansıdığı anlaşılan ve sözcük anlamına göre yapılabilen böyle kısa ve yetersiz tanımlamasıyla yetinilmemeli; öncelikle kapsamına ve amacına değinilerek kamudaki denetim eylemi, hem kavram olarak ve hem de günümüze değin süregelen uygulamalar açısından açıklığa kavuşturulmalıdır.

Kamu kurum ve kuruluşları kendilerine verilen görevleri belirli ilke ve kurallara uyarak gerçekleştirmek durumundadırlar. Bu ilke ve kurallar, ya bir yasa ile düzenlenmiştir; ya tüzük veya yönetmelik gibi, kısaca "mevzuat" adı verilen metinlerde yer almış ya da yönerge, genelge, bildiri (tebliğ) gibi adlar altında yayımlanmış veya duyurulmuştur.

Bu arada, belirli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmesi gereken hizmetlerin, hazırlanan bütçelerde verilen ödenekler çerçevesinde yürütülmesi ya da önceden belirlenmiş bir plan ve programa dayalı olarak gerçekleştirilmesi de öngörülmüş olabilir.

İşte tüm bu ilke, kural, plan ve program olarak belirlenmiş normlar ve standartlar uyarınca görevlilerin uygulamada bulunup bulunmadığının ya da bu norm ve standartlardan sapmalar olup olmadığının araştırılması, sözlük anlamındaki denetime uygun bir tanımlamadır.

Ancak bu, kamu denetiminin çok dar anlamda bir tanımıdır. Çoğu kez, tasarıda da olduğu gibi, bu dar anlamıyla algılanmak ve anlaşılmak istense de, kamudaki denetim, çok daha geniş boyutlardaki işlevleri ve etkinlikleri içermektedir.

Mevzuatta ya da plan ve programlarda yer alan, uygulanması gereken kural, ilke, norm ve standartlar, gelişen ve değişen koşullar nedeniyle ortaya çıkan yeni gereksinimleri, zaman içinde karşılayamaz duruma düşmüş olabilir; bunların değiştirilmesinin önerilmesi de denetim hizmetlerindedir ve denetçinin görevlerindedir.

Ayrıca, denetlenen birimlerde öğretici ve yol gösterici olmak; bir başka anlatımla "denetim yoluyla eğitim"de bulun-

mak ve bu arada çeşitli yerlerdeki aynı hizmetleri yürütmekle görevli birimler arasında uygulama birliği sağlamak da bir denetim hizmetidir.

Öte yandan, görevinde başarılı olanlar hakkında olumlu sicil vererek, bunların hem işe bağlılıklarını arttırmak ve hem de daha üst ve etkin görevlere getirilmelerini sağlamak amacıyla ilgili mercilere gerekli önerilerde bulunmak da denetim hizmetlerindedir.

Böylece geniş anlamda denetim, kamu kurum ve kuruluşlarınınca yürütülen hizmetlerin mevzuattaki ya da bütçe, plan ve programlardaki ilke ve kurallara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin belirlenmesinin yanında, bu ilke ve kurallarını gerektiğinde değiştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması, denetlenenlere rehberlik ederek eğitici olunması, görevlerinde üstün başarı gösterenlerin daha etkin ve yararlı görevlerde değerlendirilmeleri için üst mercilerin bilgilendirilmesi ve suç oluşturan tutum ve davranışları olanlar hakkında soruşturmalarda bulunulması olarak tanımlanabilir.

Bu tanımlamada yer alan amaçların gerçekleştirilmesi için çok değişik yöntemler uygulanır. Bu yöntemler, denetimde başarılı olmanın araçlarındandır. Denetimde başarı, sonuçları açısından, yönetimin de başarısını sağlayacaktır. Yönetim ve denetimin işlevleri birbirinden farklı olsa da, bu işlevler birbirini tamamladığında, kamu kurum ve kuruluşlarının daha etkin, daha başarılı ve daha güvenilir bir yapıya kavuşacakları bir gerçektir.

Denetim yöntemleri; denetim konuları, denetimin yapılma zamanı, denetlenenler ile denetleyenler arasındaki ilişkiler ya da denetlenen ve denetleyen birimlerin örgüt içerisindeki konumları ve denetimden elde olunan sonuçların değerlendirilmesi gibi farklı ölçütler esas alınarak çok çeşitli biçimlerde sınıflandırılabilir.

Konularına göre denetim; idari, mali ve teknik olarak üç gruba ayrılabilir. Hatta bu gruplandırmayı, hukuksal dene-

tim ile ekonomik denetime ayrı başlıklar altında yer vererek genişletmek daha uygundur.

Bununla birlikte şu gerçek de özellikle vurgulanmalıdır; tartışma konusu tasarıda da görüldüğü üzere, genellikle teftiş veya denetim denilince, akla hemen mali denetim gelmekte; denetimin sadece para ve para hükmündeki belgeler ve değerlerle ilişkili bir suç işlenip işlenmediğini saptamaya yönelik bir işlev olduğu sanılmaktadır. Aslında bu anlamda bir denetim, ancak soruşturmalar için söz konusu olabilir; ancak her denetimin salt mali bir araştırmayı kapsamaması gibi bir koşul düşünülemez. Üstelik, en az mali denetim kadar önemli ve ağırlıklı olması gereken, öncelikle teknik denetim olmalıdır. Ekonomik alanda faaliyet gösteren kurumlar için de işletme denetimi olmalıdır.

Örneğin, orman örgütleriyle ilgili olarak bir amenajman programının ya da bir ağaçlandırma çalışmasının ormancılık biliminin gereklerine uygunluğunu denetlemek, en az orman işletmesi saymanlığının hesaplarını incelemek kadar değer ve önem taşır. Çünkü, söz konusu çalışmaların bilimin ve tekniğin gerekleri bilinmeden, ya da göz ardı edilerek yürütülmesinden kaynaklanan zarar, ilk anda kağıt üstünde somut olarak görünmese de, gelecekte çok büyük boyutlara ulaşacak kadar önemli olabilir. Bu nedenlerle teknik hizmetlerle yükümlü kamu kurumları için teknik denetimin önemi yadsınamaz.

Aynı şekilde, bir kamu iktisadi teşebbüsü için de işletme etkinlikleri; üretim, maliyet, pazarlama, stok hareketleri, karlılık ve verimlilik denetimi, en az idari işlemlere ilişkin kayıtları incelemek kadar önem ve değer taşır.

Bu arada, belirli zaman aralıklarıyla tekrarlanmasına veya gerektiğinde yapılmasına göre denetim; olağan ve olağandışı denetim olarak ayrıca değerlendirilebilir. Olağan denetim, kuruluşların iş ve işlemlerinin periyodik aralıklarla; örneğin her yıl ya da 2-3 yılda bir denetlenmesidir. "Normal teftiş" ya da "Genel teftiş veya denetim" olarak da adlandırılan olağan

denetim yönteminde, yönetimin tüm işlemlerinin geniş anlamıyla denetim süzgecinden geçirilmesi amaçlanır.

Olağandışı denetim ise, belirli ve özel bir konunun incelenmesi veya bir ihbar ve şikayetin doğruluğunun araştırılması ve gerekiyorsa sorumlular hakkında yasal işlem yapılması amacına yöneliktir. Tüm soruşturmalar, olağandışı bir denetim yoludur.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda, yolsuzlukların önlenememesi nedeniyle, teftiş kurullarının yetersizliği ve etkisizliği ileri sürülürken, sadece olağandışı bir denetim yolu olan soruşturmalar söz konusu edilmekte, anılan kurulların denetimden beklenen asıl amaçları gerçekleştirmeye yönelik normal teftiş veya genel denetim denilen periyodik denetimleri ve bunun yararları göz ardı edilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında, asıl olan olağan denetimdir; olağandışı denetim istisnadır. Bir başka anlatımla, olağan denetim amacına uygun biçimde yapıldığında, olağandışı denetime, çoğu kez gerek kalmayacaktır. Çünkü, olağan denetim sırasında suç oluşturan işlem ve eylemlerin saptanması halinde, sorumlular hakkında yasal yollara başvurulacağı bilinmekte olması, olağan denetime, kötü niyetliler açısından "caydırıcı" bir işlev kazandırmaktadır. Teftiş kurullarının tek başına bile, çok büyük önem taşıyan bu caydırıcılık işlevi, tasarıyla anılan kurullar kaldırılarak yok edilmektedir.

Aslında, günümüzde özellikle ve öncelikle yakınma ve eleştiri konusu yapılması gereken husus, denetim görevlilerince yapılan denetimin etkinliğinin, adına denetim yapılan üst yöneticinin; bir başka anlatımla bakanlıklarda bakanın, genel müdürlüklerde genel müdürün kişisel denetim anlayışıyla ve denetime bakış açısıyla sınırlı bulunuşu olmalıdır. Bu nedenle, teftiş kurullarını kaldırmak yerine, adına denetim yapılanlara özgü denetim anlayışından kaynaklanan engelleri yok edecek düzenlemelere gereksinim bulunmaktadır.

İnsanın duyu organları aracılığıyla algıladıkları, nasıl gö-

rüş ve davranışlarına yön vermekte ise, denetim görevlilerinin sunduğu öneriler de, üst yöneticinin görüş ve kararlarının oluşmasında aynı düzeyde etken olmalıdır. Akıllı yönetici, denetim sonuçlarından yararlanmasını bilen kişidir. Hepsini uygulama olanağı bulamasa bile, denetim sonuçlarına göre çalışmalarını yönlendirmek, yöneticiyi başarıya götürür.

Denetime saygılı yönetici, deneticiden yapacağı işleme dayanak olacak, gerekçe oluşturacak bir rapor istemez, beklemes; beklenen raporu vermeyen denetçi kötülenmez; çünkü denetçinin üst yöneticinin gözü kulağı olmak dışında, ayrıca maşası olmak gibi bir işlevi yoktur.

Tasarının gerekçesinde haksız yere, teftiş kurullarının tarafsız olmadıkları savında bulunulurken, teftiş kurullarının kendiliğinden değil, üst yöneticinin direktif ve onayıyla hareket ettiği unutulmakta, var olan olumsuzlukların çok önemli bir bölümünün, denetim birimlerinin raporlarını, işlerine gelmediğinde işleme koymayan veya kimi ihbar ve şikayetleri kovuşturmak için onay vermeyen üst yöneticilerden kaynaklandığı da göz ardı edilmektedir.

Denetimin etkinliği için önemli olan, kiminle ilgili olursa olsun hemen kovuşturma ve soruşturmanın başlatılması; suç ve suçluluğu saptananlara ait dosyaların, süratle yargı mercilerine, yahut disiplin amir veya mercilerine ulaştırılması suretiyle, gerekli yaptırımların uygulanmasıdır. Bunu yapacak olan ve dolayısıyla denetimden beklenen caydırıcılık işlevini gerçekleştirip, yapanın, yaptığını yanına kar bırakmayacak olan da, her kuruluşta teftiş kurulları değil, üst yönetimdir.

Bir başka açıdan denetim, denetleyen ile denetlenen arasındaki ilişkiye göre, teftiş kurulları gibi özel denetim birimlerince yapılan denetim ve hiyerarşik denetim olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabileceği gibi, denetleyen ile denetlenenin kuruluş içersindeki konumuna göre, iç ve dış denetim olarak da sınıflandırılır... Denetim birimlerince yapılan denetim, bu birimlerdeki konularında uzmanlaşmış denetim görevlilerince gerçekleştirilen denetimdir. Hiyerarşik denetimde ise, ast-

ların, hiyerarşik üstleri tarafından denetimi söz konusudur. Bu bakımdan hiyerarşik denetim bir iç denetim yöntemidir.

Aynı kuruluşun örgütsel yapısı içersinde yer alan özel bir denetim birimince yapılan denetime de iç denetim denebilir. Ancak dış denetim, mutlaka denetlenen kuruluş dışından bir denetim organınca gerçekleştirilir. İç denetimde, denetlenen kuruluş ile denetim birimi aynı üst yöneticiye bağlıdır, dış denetimde ise böyle bir bağıllık değil, aksine denetim organının, denetlenen kuruluştan bağımsızlığı ana ilkedir.

Denetlenen kuruluş açısından konumlarına göre, iç veya dış denetim birimi niteliğinde olabilen teftiş kurulları, tasarıyla kaldırılırken, hiyerarşik denetim biçiminde uygulanmak üzere, sadece iç denetime yer verilmekte; tüm kamu kurumlarında dış denetim, Sayıştay'a bırakılmaktadır.

Oysa, denetimin, ayrı bir denetim organı ve burada görevli denetçilerce yapılması yerine, tasarıda öngörüldüğü üzere, üstlerin astlarını denetlemesiyle ve bir başka anlatımla "*hiyerarşik denetim*"le yetinilmesi, denetimden beklenen sonuçlara ulaşılmasına engel oluşturacaktır. Çünkü, sürekli bir arada bulunmaktan kaynaklanan yakınlıkların ya da çekişmelerin; kayırmaların ya da kırgınlıkların astlarına karşı, üstlerinin her zaman objektif davranmamalarına ve olumlu ya da olumsuz yönde, subjektif değer yargılarının öne geçmesine yol açtığı çok sık karşılaşılan bir olgudur.

Tasarı bu hali ile yasalaşacak olursa, "*kol kırılır, yen içinde kalır*" anlayışına uygun, sözde bir denetimle karşı karşıya kalınacaktır.

Bunun da ötesinde, hiyerarşik nitelikteki iç denetimle yetinilmesi, hemen hemen tüm denetim organlarında bir "*teftiş programı*" veya "*turne programı*" adı altında her yıl hazırlanan programlar uyarınca periyodik olarak yapılan olağan denetimlerin, bir başka deyimle "*normal teftiş*" ya da "*genel teftiş*" denilen denetimlerin terkedilmesi demek olacaktır ki, bu da, denetimin daha önce değinilen işlevlerinden ve bunlardan beklenen amaçlardan vazgeçmek sonucunu doğuracaktır.

Böylece teftiş kurulları ve periyodik olağan denetimler kaldırılırken, tasarıda öngörülenin aksine, yolsuzlukların önlenmesi değil, artması söz konusu olacak ve bu arada tasarı, soruşturmaların üst yöneticinin görevlendireceği kişilerce yapılması kuralını getirdiğine göre, denetim görevlileri gibi konusunda kariyer ve deneyim sahibi kişilerden yararlanmak yerine, bir bakıma, mülga Memurin Muhakematı Kanunu Muvakkatı'ndaki eski "*muhakkik*" kurumuna dönmüş olacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurulları kaldırılırken, teknik denetçiler ve özellik taşıyan kimi kuruluşlar dışında, denetim birimlerine yarışma sınavı ile en yetenekli gençlerin müfettiş yardımcısı ya da denetçi yardımcısı olarak atandıkları, belirli bir süre çalıştıktan sonra, bir doktora sınavı kadar ağır koşullar içeren, çok çalışmayı ve çok kapsamlı bilgi birikimini gerektiren bir sınavda yeterliliklerini kanıtlamaları halinde, denetim görevlisi olabildikleri ve dolayısıyla denetçilerin kariyer bir meslek sahibi oldukları ve kamuda üstün nitelikli, seçkin bir hizmet sınıfını oluşturdukları unutulmaktadır.

Ayrıca, yönetimin fidanlığı konumundaki teftiş kurullarında yetişenlerin, üst yönetim kademelerini gelecekte dolduracak adaylar olduğu gerçeği de dikkate alınmamaktadır.

Günümüzde, çağdaş denetim anlayışının bir gereği olarak, denetim elde olunan sonuçların değerlendirilmesi açısından da, klasik denetim ve etkinlik denetimi olarak ayrıca iki ayrı grupta değerlendirilmektedir. Klasik denetimde, denetlenen kuruluşun yürüttüğü hizmetlerin, yürürlükteki norm ve kurallara uygunluğunun araştırılması amaçlanır. Sayıştay, böyle bir denetim modelini halen uygulamakta olan bir denetim organıdır.

Etkinlik denetiminde ise, ekonomik amaçlar güdülür; kamu kaynaklarının en verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı veya önceden saptanan program hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığı araştırılır. "*performans denetimi*", "*verimlilik-*

tutumluluk denetimi" ve *"maliyete göre etkenlik denetimi"* olarak da adlandırılan bu denetim modelinde, kamu hizmetlerinin hem niceliği ve hem niteliği değerlendirme ve tartışma konusu yapılır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 39. ve 40. maddelerinin gerekçesinde, geleneksel denetimin kapsamına performans denetiminin eklendiği belirtilmekte ve dış denetimin, mali konulara ve performansa yönelik olarak Sayıştay'ca gerçekleştirileceği bildirilmektedir.

Ancak, performans denetiminin bu tasarıyla getirildiği ve bu denetimi Sayıştay'ın gerçekleştireceği bildirilirken, halen bu denetim modelini, ekonomik denetim adıyla, bir dış denetim organı olarak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun başarıyla uyguladığı gerçeği göz ardı edilmekte ve bu arada tasarının 49. maddesiyle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) da kaldırılmaktadır.

Bir taraftan performans denetiminin gereğini ve zorunluluğunu dile getireceksiniz, öbür yandan bu denetim yöntemi yıllardır, sürekli olarak başarıyla uygulayan tek kuruluş olan Yüksek Denetleme Kurulu'nu kapatacaksınız. Bu ikilemi, böyle bir çelişkiyi içermekte olan tasarının *"Kaldırılan hükümler ve kuruluşlar"* başlıklı 49. maddesinin gerekçesinde, bir açıklama yapılmadan, bir gerekçe gösterilmeden, bu nasıl bir yasa hazırlama yöntemi ise, madde metni, madde gerekçesinde de aynen tekrarlanarak, YDK'nin kapatıldığı bildirilmekle yetinilmektedir.

Tasarıda, YDK'nin kapatılmasına bir gerekçe bile gösterilmesine gerek duyulmamasının, kamu yönetimimizde özel bir konumu bulunan bu Kurula reva görülen bir saygısızlık; bu Kurulun seçkin nitelikleriyle tanınan denetim personeline karşı da büyük bir haksızlık olduğu öncelikle vurgulanmalıdır.

YDK'nin kusuru nedir; niçin bundan böyle YDK'ye gereksinim duyulmayacak? YDK'nin uyguladığı denetim

modeli mi çağ dışıdır; tasarının geçici 3. maddesiyle YDK'nin görevleri ile personelinin devredileceği Sayıştay, YDK'den çok daha mı başarılı, çok daha mı etken bir denetim organıdır ve nihayet Sayıştay, çağdaş denetim yöntemlerini mi uygulamaktadır? Gerçek odur ki, objektif bir yaklaşımla bu soruların olumlu bir yanıtı yoktur.

Sayıştay, hiç kuşkusuz ülkemizde çok özel bir konumda bulunması beklenen Anayasal bir kurumdur. Birinci Meşrutiyet öncesine kadar uzanan ve bir buçuk yüzyıla yaklaşan geçmişiyile Sayıştay'ın, Türkiye'nin en etkin devlet organlarından biri olmasının gerektiği yadsınamaz.

Ancak, günümüzde Sayıştay, konumunun ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının dış denetim organı olma işlevinin zorunlu kıldığı yapılanmaya, donanımına, personele ve en önemlisi bu tasarıda öngörülen performans denetimi için gerekli olanaklara henüz sahip kılınmış değildir. Sayıştay halen denetimine tabi, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile 832 sayılı Kuruluş Yasası'nın geçici 8. maddesiyle denetimine verilen yerel yönetimlerin, sayısal ve oransal olarak ancak çok az bir kısmını denetleyebilmekte; denetimi kapsamındaki kuruluşların % 13'ünü denetleyebildiği söylenmektedir.

Halen, Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca, genel ve katma bütçeli idareler ile döner sermayeleri ve kimi fonları Sayıştay denetlerken, Anayasa'nın 165. maddesine dayalı olarak yürürlüğe konulan 3346 sayılı Yasa ve 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ile başta sosyal güvenlik kuruluşları olmak üzere, özel bütçeli kimi kuruluşları, TRT ve RTÜK gibi Anayasal özerkliğe sahip kurumları da YDK denetlemektedir.

YDK'nin Başbakanlığa bağlı olmasının, özerkliği ve tarafsızlığı yönünden kimi çevrelerde eleştirilere ve kaygılara neden olduğu bilinmektedir. Üyelerini, YDK'de olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nun belirlediği BDDK, SPK gibi özerk kabul edilen kurumlar için aynı kaygılar dile getirilmezken, YDK için söz konusu edilebilmesini, gerçekler ve uygulamalar, bu

konudaki eleştirilere ve kaygılara hak vermediği için anlayabilme olanağı bulunmamaktadır.

Giderleri, denetlediği kuruluşların katılma paylarıyla karşılanması nedeniyle, mali bağımsızlığa da sahip bulunan YDK, Başbakanlığa bağlı olmasına rağmen, tarafsızlık ve bağımsızlığını zedeleyici hiçbir baskıya maruz kalmadan görevini yürütmekte; iktidarda çok değişik siyasal partiler olmasına rağmen, YDK'nin hiçbir başkanı ve üyesi, Bakanlar Kurulu kararıyla son 20 yıldır görevden alınmış bulunmamaktadır

Anayasa Mahkemesi, 18.02.1985 tarih, K.1985/4 sayılı ve 24.02.1987 tarih, K.1987/6 sayılı kararlarında, "...Denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Yasa koyucu kimi durumlarda Sayıştay'dan başka kurumlara da denetim görevi verebilmektedir" görüşünde olmasına rağmen, YDK kaldırılarak, hukuksal statüleri ile kamusal görev ve işlevleri ne olursa olsun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Sayıştay'ın dış denetimine bağlanması, bu aşamada ve içinde bulunulan koşullarda, doğru ve yerinde bir uygulama olmayacaktır.

Çünkü, genel ve katma bütçeli olmayan kuruluşlar, görev alanları ve işlevleri açısından, Sayıştay'ın klasik yöntemiyle denetlenmeye uygun bir yapıda olmadıkları için, bu kuruluşları denetlemek üzere, Ulu Önder Atatürk'ün, 1 Kasım 1937 tarihli, TBMM'nin yeni yasama dönemini açış söylevindeki görüş ve direktifleriyle, 1938 yılında YDK kurulmuştur. YDK, denetimi kapsamındaki kuruluşları, 65 yıldır, bu tasarının da uygulanmasını gerekli gördüğü performans denetimine en yakın yöntemlerle; karlılık ve verimlilik ilkeleri yönünden ve ekonomik açıdan, her yıl sürekli denetlenmektedir.

Denetlenecek kuruluş sayısının fazlalığı ve denetim personelinin azlığı gibi özürleri olmaksızın, Sayıştay'dan farklı olarak, her kuruluş için, denetim sonrası düzenlenen raporlar her yıl mutlaka TBMM'ye sunulmaktadır. 832 sayılı Sayıştay Yasası'nın, "Hükmen onama" başlıklı, 66. maddesindeki "Saymanların hesapları Sayıştay'a noksansız verildikleri tarihten iki yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılır"

biçimindeki bir yasal kuralın arkasına, YDK'nin sığınması da söz konusu değildir.

Bu arada, günümüzün denetimle ilgili olarak genel kabul görmüş bir diğer önemli kuralı olan, denetimin saydamlığının, şeffaf denetimin, ülkemizde halen sadece YDK denetimiyle sağlanmakta olduğu da göz ardı edilmemelidir. YDK'nin hazırladığı raporlar, kapalı kapılar ardında değil, iktidar ve muhalefet milletvekillerinden oluşan TBMM, KİT Komisyonu'nda, kamuoyuna açık biçimde, yazılı ve görsel yayın organları ilgililerinin de hazır bulunduğu bir ortamda değerlendirilmekte ve yöneticilerin aklanması ya da aklanmamasına ilişkin olarak, anılan komisyonda alınan kararlar da YDK raporlarından yararlanılmaktadır.

Yüksek Denetleme Kurulu'nu kaldırmak demek, böyle bir denetim yöntemini gereksiz bulmak demektir; YDK'siz bir kamu yönetimi öngörmek, denetlediği kuruluşlar hakkında en doğru, en kapsamlı bilgiler içeren YDK raporlarından, ilgilenenleri ve bu arada bunlardan yararlanarak, yeri geldiğinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşlerini sunan milletvekillerini, bu olanaktan yoksun bırakmak demektir.

1990'lı yılların ortalarında, Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan TOFAŞ'taki kamu payının özelleştirme ihalesinde, teklif mektuplarının, ihale komisyonu yerine, zamanın Başbakanının konutunda açılması, TEDAŞ'taki ve kamu bankalarındaki tüm usulsüzlükler hep YDK raporlarıyla kamuoyunun bilgisine ulaşmış; ayrıca TBMM'nin gündemine taşınmıştır. Son kez, bir süre önce çalışmalarını tamamlayan TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun çalışmalarında da, geniş ölçüde YDK denetim raporlarından yararlanmış bulunmaktadır.

YDK denetim personelinin, kendilerine özgü bir statü içinde hizmet veren; idare, muhasebe, ekonomi dallarında ve teknik alanda uzmanlaşmış çok nitelikli ve çağdaş düşünceli kişilerden oluştuğu unutulmamalıdır. Teftiş kurullarının ilgili bakan ya da genel müdürün emrinde olmalarına karşılık,

YDK'nin hiçbir merciin direktifi olmaksızın, kendi organlarının kararıyla denetimlerini yönlendirdiği ve hatta Başbakanlığa bağlı olmasına rağmen, gerektiğinde Başbakanlık işlemleri hakkında bile rapor düzenleyebildiği ve raporlarını yürütme organına değil, yine hiç bir merciin onayına gereksinim olmadan yasama organına sunduğu göz önünde tutulmalıdır.

Tasarının gerekçesinde yer alması da, denetlediği kuruluşlardan KİT'lerin özelleştirileceği, YDK'nin kaldırılmasının gerekçesi olarak ileri sürülmek istenebilir. Zarar eden ve işlevini yitirenler dışında, kamuya çok önemli miktarda kaynak sağlayan Tekel ve Milli Piyango İdaresi gibi, çok bilinen ve çok doğru bir benzetmeyle, "*altın yumurtlayan tavuk*" konumundaki kuruluşların da, birkaç milyar dolara özelleştirilmesi anlayışını benimsemek ve böylece Cumhuriyet'in 80 yıllık birikimlerinin yok pahasına elden çıkartılmasına yol açacak uygulamaları kabullenebilmek olanağı bulunamasa da, özelleştirme kapsamına alınmayan ve alınma olanağı olmayan KİT'ler de vardır ve bunların denetlenmesi yine devam edecektir.

Ayrıca bunlarla birlikte, sosyal güvenlik kuruluşları ile özel bütçeli kurumlar başta olmak üzere, Anayasa'nın 160. maddesine göre Sayıştay denetimine girmedikleri için halen YDK tarafından denetlenen çok önemli başka kuruluşlar da bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları ile özel bütçeli kuruluşlar için, her ne kadar henüz yasalaşmamış bulunan "*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı*", Sayıştay denetimini öngörüyorsa da, bu kuruluşların denetimi ile ilişkili 3346 sayılı Yasa'nın hukuksal dayanağını oluşturan Anayasa'nın 165. maddesinin gerekçesinde, söz konusu kuruluşların TBMM tarafından, YDK ve diğer kuruluş raporlarına dayanarak denetleneceğinin belirtilmesi göz ardı edilmemeli ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminin, Sayıştay'a bırakılmasının, Anayasa açısından hukuksal tartışmalara açık olduğu da unutulmamalıdır.

Bu arada, Anayasa'nın 164. maddesi gereğince Sayıştay'ın hazırladığı genel uygunluk bildirimini kapsamına, genel

ve katma bütçeli olmayan kuruluşlar da alınarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulması halinde, Anayasa Mahkemesi'nin, Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki 3346 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin iptaline ilişkin olarak verdiği, 07.10.1988 tarihli *Resmi Gazete*'de yayınlanan 1987112 sayılı kararında belirtildiği üzere, Anayasa'nın 165. maddesine aykırı bir uygulama da söz konusu olacaktır.

Dolayısıyla, YDK kaldırılırken sadece, kurulduğu 1938 yılından bu yana YDK'nin ödün vermeden sürdürdüğü Türk kamu yönetimindeki işlevi, etkinliği ve saygınlığı değil, sunulan bu hukuksal gerçekler de göz ardı edilmiş olmaktadır. Kamuoyunca bilinmeyen bir başka amaç yoksa, bu düzenleme herhalde, devleti küçültmek adına yapılmaktadır. Ancak, devleti küçültmek, devleti etkisizleştirmek olmamalıdır. Kamu yönetimimiz, YDK'de 65 yıl boyunca oluşmuş deneyim ve birikimden yoksun bırakılmamalıdır.

Sayıştay tarafından yayınlanan *"Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu"* adlı kitapta yer alan, Sayıştay'ın 125. kuruluş yıldönümü nedeniyle 4-5 Haziran 1987 tarihinde yapılan toplantıdaki konuşmalarında, zamanın Sayıştay Başkanı Sayın Servet Şamlıoğlu'nun, *"Çağdaş anlamda Sayıştay, Batılı ülkelerin Sayıştaylarının uyguladığı denetim tekniklerini benimsemek ve hayata geçirmekle doğacaktır. Bu anlamda artık Sayıştay'ın uygulamakta olduğu hukuki ve maddi denetim şeklinin yetersiz kaldığı bir gerçektir"* biçiminde, çok haklı ve isabetli saptamaları olmuştur.

Bu sempozyumdan 9 yıl sonra, 1996 yılında 4149 sayılı Yasa'yla, 832 sayılı Sayıştay Yasası'na *"Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi"* başlıklı ek 10. madde ilave edilmiş ise de, bu maddede öngörülen performans ölçütlerine dayalı bir denetim, Sayıştay'ca henüz uygulamaya konulmamıştır.

Sözkonusu denetime işlerlik kazandırılmadan, bu denetim anlayışına ve yöntemine uygun olarak yeniden yapılanmadan ve bu yeni düzenlemelerle personelinin nitelik ve

nicelik yönünden uyumu sağlanmadan, Sayıştay'ın denetim alanını, YDK'nin denetlediği kuruluşları da kapsayacak boyutlarda genişletmenin ve böylece dış denetimde sadece Sayıştay'ı görevli kılmanın, var olan olumsuzluklara yenilerini de katmaktan öte bir sonuç vermeyeceği bilinmelidir.

Değinilen bu gerçeklere karşın, TBMM adına, denetim yapan Sayıştay dışında ayrı bir denetim organı bulunmaması, yasama organı adına sadece bir denetim biriminin görevli olması düşünülebilir. Nitekim, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların da aynı doğrultuda istemlerde buldukları bilinmektedir. Bu takdirde yok edilmektense; hukuksal varlığı, görev ve yetkileri ile denetim yöntemi korunmak koşuluyla, YDK'nin, Başbakanlık ile olan bağı kaldırılarak, Sayıştay içerisinde ayrı bir birim olarak varlığını sürdürmesi ve böylece kimi Batı ülkelerindekine benzer biçimde, yasama organı adına yapılan denetimin tek çatı altında toplanması sağlanmalıdır.

Bu görüş, aynı zamanda Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu'nda zamanın Sayıştay Başkanı Sayın Servet şamlıoğlu'nun daha önce değinilen konuşmalarında yer verdikleri, KİT'leri denetleyen YDK'nin "*mevcut kadrosuyla Sayıştay'ın bir dairesi olarak faaliyetini sürdürmesi*" biçimindeki önerileriyle de örtüşmektedir. Milli Savunma Bakanı sayın Vecdi Gönül de, Sayıştay Başkanı oldukları dönemde aynı görüşü dile getirmiş bulunmaktadırlar.

Bu görüşler, başlangıçta tasarı çalışmalarına da yansımış olacak ki, tasarının ilk taslak metni incelendiğinde, YDK'nin özel bir ihtisas dairesi olarak Sayıştay'a bağlanması biçiminde düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Ancak, daha sonra her nedense bundan vazgeçilerek, bugün tasarının kamuoyuna açıklanan son metninde, YDK'nin, Sayıştay'ın bir özel dairesi olarak işlevini yürütmesinin öngörülmemekte olmasının yanı sıra; üstelik, geçici 3. maddesinde tasarı, halen görevlerini sürdüren YDK Başkan ve üyelerinin "*Uzman Denetçi*" olarak Sayıştay'da görevlendirilmeleri gibi,

çok haksız ve yakıksız düzenlemeler de içermektedir.

Bu arada, YDK'da görevli başdenetçilerin de, Sayıştay Yasası'nda öngörülen özlük haklarını kazanmaları için, ünvanlarına göre Sayıştay'da 3 ve 6 yıl geçirmiş olma kuralı getirilmek ve YDK'deki başarılı çalışma yılları yok sayılmak suretiyle kendilerine, hizmet süreleri ve dolayısıyla kıdemleri aynı olan Sayıştay denetim personeline eşit bir statü çok görülmektedir.

Böyle bir uygulamanın, başka kamu kurumlarının kaldırılmasında veya hizmetlerin birleştirilmesinde örneği olmayan bir tür tenzili rütbe olduğu; özlük haklarını, kazanılmış hakları hiçe saymak anlamı taşıdığı ve kamuda denetim görevlisi ve üst düzey yönetici olarak çok uzun yıllar hizmet vermiş YDK başkan ve üyeleri ile denetçilerinin onurlarını kırıcı bir düzenleme olduğu ortadadır.

Sayıştay üyeleri; YDK üyelerine göre, Sayıştay denetçileri de, YDK denetçilerine göre çok üstün nitelikler mi taşımaktadırlar da, değinilen geçici maddede, YDK başkan ve üyelerine, Sayıştay üyeliği bile çok görülebilmekte; YDK denetçilerine de, Sayıştay denetçileriyle eşit bir statü tanınmak istenmemektedir?

Sayıştay üyelerinin TBMM Genel Kurulu'nca seçilmeleri önemli bir nitelik ve ayrıcalık değildir. YDK Başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulu'nca atanmasına, tarafsızlık ve bağımsızlık açısından getirilebilecek eleştiriler, TBMM'de siyasal girişimler ve uzlaşmalar sonucu seçilen Sayıştay üyeleri için de getirilebilir. Aslında, tarafsızlık ve bağımsızlık ile güvenilirliği, atama ve görevlendirme biçiminde değil, görevin devamı sırasında sergilenen tutum ve davranışlarda ve bu arada, kamuoyuna mal olmuş tartışmalı konularda gösterilen yaklaşımlarda aramak gerekir.

Kaldı ki, yasama organı denetimine ilişkin olarak kimi Sayıştay mensuplarının makale ve araştırmalarının yer aldığı çeşitli yayınlarda; örneğin TUSEV tarafından 2000 yılında

"Devlet Reformu" adıyla yayınlanan kitapta, YDK denetim görevlilerinin öğrenim, bilgi, beceri ve birikimleri ile denetimlerinin kalitesinin, en az Sayıştay düzeyinde olduğu da açıkça dile getirilmektedir.

Bu gerçeklerin ışığı altında, tasarının denetimle ilgili olarak içerdiği düzenlemelerinin tümünün ve bu arada YDK ile ilgili olanlarının, aceleyle getirilmeden, farklı seçenekler de göz önünde tutularak yeniden değerlendirilip, irdelenmesine gereksinim bulunmaktadır. Örneğin, YDK'nin yürütme organı dışına alınmasına mutlak bir zorunluluk duyuluyorsa, geçmiş yıllarda Sayın Cindoruk'un ve Sayın Ecevit'in önerdikleri gibi, Yüksek Denetleme Kurulu'nun TBMM'ne bağlanması da düşünülebilir.

Bu konuda, Sayın Prof. Dr. Hikmet Sami Türk'ün Devlet Bakanı oldukları sırada, yoğun uğraşlarıyla, büyük emek vererek hazırlayıp, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na kadar ulaştırdıkları, halen kadük olmuş bir tasarı da bulunmaktadır.

Sonuç olarak, kamuoyuna, kamunun yönetim ve denetiminde, etkinlik ve yararlılık açısından bir reform olarak sunulan bu tasarı, böyle nitelendirmeyi hak edecek ilke ve kurallar içermemektedir. Bir dizi olumsuzluklarla karşı karşıya kalmamak için, tasarı bu hali ile yasalaştırılmamalı ve bu arada Yüksek Denetleme Kurulu gibi Cumhuriyet Türkiye'si'nin çok değerli bir kurumu, Cumhuriyet'in 80. yılında, kamunun yeniden yapılandırılması adına, hiç hak etmediği halde, tarihin karanlıklarına gömülmemelidir.

EKLER

Danıştay Konferans Salonu'nda
24.12.2003 tarihinde yapılan "Kamu Yö-
netimi Yasa Tasarısı"nın tartışıldığı
"Çarşamba Söyleşisi"nde
Danıştay Başkanı Nuri ALAN'ın
konuşması

Danıştay'ın "Çarşamba Söyleşileri" çerçevesinde düzenle-
miş olduğumuz bugünkü bilimsel değerlendirme ve tartışma
toplantısının konusu "*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*"-
dır. Dünyanın ve Türkiye'nin gündeminin sıkça değiştiği; her
gün değişik ve ilgi çekici bir olayın ilk sıralara yükseldiği bir
dönemde "*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*", sonuç itiba-
rıyla hukuksal bir düzenleme olmasına karşın, uzun zaman-
dan beri kamuoyunun ilgi odağı haline gelmiş; düzenlenen
bilimse! toplantılarda tartışılmış; sendikal eylemlere neden
olmuştur. Türkiye'nin idari yapısında köklü bir değişikliği
amaçlayan ve bugünkü yapının neredeyse tam tersi bir görev
dağılımı ve örgütlenme biçimini öngören bu tasarıya karşı
toplumun göstermiş olduğu duyarlılığı önemsiyorum; bunu
ülkemizin sivil örgütlenmede ulaştığı düzeyin olumlu bir
göstergesi olarak kabul ediyorum.

1924 Anayasası'nda yürütme organı içinde gösterilen Da-
nıştay'a, 1961 ve 1982 Anayasalarında yargı bölümünde yer
verilmiştir. Bugünkü Danıştay yargısal görevleri ağırlıklı olan
bir yüksek mahkemedir. İdari yargı düzeninde temyiz mah-
kemesi; kanunla gösterilen belli davalarda ise ilk ve son dere-
ce mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Ancak her iki Ana-
yasa da, Danıştay'ın 1868 tarihindeki kuruluşunda öngörülen
geleneksel yapıyı korumuş; danışma ve inceleme görevlerini
uhdesinde bırakmıştır. Kuruluş kanununda "*Başbakanlık veya
Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkın-*

da” iki ay içinde düşüncesini bildirmek Danıştay’ın görevleri arasında gösterilmiş olmakla beraber çok uzun zamandan bu yana, Başbakanlık veya Bakanlar Kurulu’nca bu yol hiç kullanılmadığı için Danıştay bu konudaki görevini yerine getirme şansını elde edememiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda da böyle oldu. Bizim, bu tasarıdan uzunca süre haberimiz olmadı. Gerçekçi bir değerlendirme için yazılı ve görsel basında yer alan özet haberlerle yetinemeyeceğimiz için sessiz kaldık. Kasım ayı içinde Başbakanlık Müsteşarlığı’ndan, üst yazısı mevcut olmayan, kapalı bir zarf içinde, Ekim ayı tasarısı gönderildi. Bunu, çok iyimser bir yorumla, bir işaret sayarak harekete geçtik, Başkanlar Kurulu’nun bana verdiği yetkiye dayanarak görüşlerimizi sayın Başbakan’a sundum. Sayın Başbakan ve birlikte olduğu sayın Başbakan Yardımcısı beni ilgi ile dinlediler. Bunun dışında, Başbakanlık Müsteşarı’nın, müsteşar yardımcılarının ve Danıştay üyeleri arasından oluşturulan bir kurulun katıldığı bir atölye çalışması yaptık. Gerek görüşlerimizin sayın Başbakan’a sunulmasından, gerekse söz konusu toplantıdan yararlı sonuçlar elde edildiğini söyleyebilirim. Danıştay olaya böylece müdahil oldu. Şunun altını çizerek ifade etmek isterim ki; bizden hiçbir talepte bulunulmamasına karşın bizim girişimimiz tasarının Ülkemiz için taşıdığı hayati önemden, asırlık kuruluşumuzun bize vermiş olduğu görev bilincinden ve bu konuda söyleyecek sözümüzün bulunmasından kaynaklanmıştır.

Tasarının amacı kısaca ifade edilmek istenirse, kamu yönetiminde iyileştirme sağlamaktır. Bu bağlamda idarenin etkinliğini ve bireyin yönetime katılımını artırmak, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini hayata geçirmek, bürokrasiyi daha esnek hale getirmek, çoğunluğu sözleşmeli ve yerel olarak sağlanabilen yeni bir kamu görevlisi statüsü oluşturmak gibi esaslar, amaca ulaştıracak çözümler olarak değerlendirilmektedir.

“Kamu yönetimini iyileştirmek” amacına katılmamak mümkün değildir. İş yükünün büyük bir kısmını kamu yönetimi içinde yer alan konuların oluşturduğu bir kurumun men-

supları olarak, sıkça kamu yönetimindeki olumsuzluklarla karşılaşan bizler için bu amaç, bir özlemi de ifade etmektedir. Ancak bir hukuk devletinde hazırlanacak kanuni bir düzenlemede öncelik, getirilecek olan ilkelerin Anayasa ile uyum içinde olması, Anayasa'ya aykırılık taşımamasıdır. Bu noktadan bakıldığında, tasarımı hazırlayan grubun, hukuka uygunluk yönünden yeterli bir destek almadığı, düzenlemelere ticari bir işletme modelinin egemen olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle tasarı Anayasa'ya aykırı çok sayıda ilke ve kural içermektedir.

Bu toplantının düzenlenmesinin ağırlıklı amacı, tasarının anayasal ilkeler açısından tartışılmasını sağlamak; yasama sürecinde bunları, ilgililerin bilgilerine ve dikkatlerine sunmaktır. İnanyorum ki, Ekim tasarısının bugünkü biçimiyle kanunlaşması halinde ileride başta yürürlük olmak üzere büyük sorunlar ortaya çıkacak; geriye dönüş zorlaşacak ve uygulama süresi içinde kamu yönetiminde oluşturacağı yıkımın giderilmesi mümkün olmayacaktır.

Anayasa yaptığı düzenlemelerde birçok hukuksal kavrama, kuruma ve ilkeye yer vermiş olmakla beraber bunlardan çoğunun içeriğini açıklamamış, tanımlarını yapmamıştır. Bunların çerçevesini, içeriğini ve tanımlarını genelde bilimsel ve yargısal içtihatlardan, hukukun genel ilkelerinden ve kanunlardan yararlanarak ortaya koyabiliriz. Tanımlarının yapılmamış, içeriğinin yeterince açıklanmamış olması bize Anayasa'da yer alan kavramları işimize geldiği gibi yorumlama hakkını vermemektedir. Örneğin, konumuzla ilgili olarak, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, idari vesayet, kamu yararı, kamu hizmeti, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memur, diğer kamu görevlileri gibi hukuksal kurum, kavram ve ilkelerin açık tanımlarını Anayasa'da bulmamız mümkün değildir. Bunları anlamak ve değerlendirmek için Anayasa'yı bütünüyle yorumlamak, yargısal ve bilimsel içtihatları izlemek ve değerlendirmek gerekir. Bir hususa daha değinmek istiyorum: Tasarının çok kısa sürede muhtemelen yarın, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edi-

lecek olması bu tür toplantıları değersiz hale getirmeyecektir. Tasarının asıl inceleneceği ve tartışılacağı mekan Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. Tasarı hakkında ileri sürülen bilimsel görüş ve eleştirilerin burada da değerlendirileceği kuşkusuzdur. Amaç bu alanda bir düzenleme yapılmasını engellemek değil, Anayasa ile uyumlu, doğru ve uygun yöntem ve araçları içeren bir kanunla hedefe ulaşılmasına katkı sağlamaktır.

Danıştay'da oluşturduğumuz ve yukarıda sözünü ettiğim kurul, tasarımı Anayasa'ya uygunluk yönünden incelemiş; aşağıda kısaca özetleyeceğim konularda duyarlı davranılması ve bunlara ilişkin Anayasa kurallarının dikkate alınması gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Bu değerlendirme Ekim 2003 tasarısı ele alınarak yapılmıştır.

Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerinde merkezi idare genel yetkili, mahalli idareler özel yetkili kuruluşlar olarak görevlendirildiği halde tasarının 6. ve 7. maddelerinde merkezi idarenin yürüteceği görevler ve hizmetler tek tek sayılmak suretiyle görevleri sınırlandırılmış ve merkezi idare özel yetkili hale getirilmiştir. Tasarının 8. maddesinde mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları "*mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler*" olarak tanımlanmış ise de, merkezi idarenin 6. ve 7. maddelerde belirlenen görevleri ve yürüteceği hizmetler dışında kalanların "*mahalli müşterek ihtiyaçlar*" tanımı içinde mahalli idarelere devredileceği, böylece mahalli idarelerin genel yetkili konuma getirilecekleri açıktır. Nitekim bu husus geçici maddelerle de doğrulanmaktadır. Dahası, tasarı, 9. maddesi ile merkezi idare birimlerinin, gerek örgütlenme, gerekse düzenleyici tasarruflar yoluyla, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına müdahalesini yasaklarken; merkezi idarenin yürüteceği görev ve hizmetlere ait bazı yatırımlardan uygun görülenlerin mahalli idareler eliyle gerçekleştirmesine olanak sağlamak suretiyle mahalli idarelerden yana olan tavrını açıkça ortaya koymaktadır. Tasarıya hakim olan bu ilke, Anayasa'nın bu konuda benimsediği ilkenin tam karşıtıdır.

Yine Anayasa'nın 126/2 maddesi, illerin idaresinin "*yetki*

genişliği" esasına dayandığını emredici biçimde açıkladığı halde, tasarının 16. maddesine, geçici maddelerine, I ve II sayılı cetvellere göre sadece İçişleri, Maliye ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nun taşra teşkilatı, dolayısıyla sadece bu bakanlıklar için yetki genişliği esası korunmaktadır. Tasarıyı hazırlayanlar, bu bakanlıklara Adalet Bakanlığı'nı ve Milli Savunma Bakanlığı'nı eklemekte iseler de, bu bakanlıklar gördükleri hizmetlerin nitelikleri itibarıyla özellik arz etmekte, taşra örgütlerinin varlıkları ve bunların merkez adına kullandıkları yetkiler tartışılmaya değer bulunmaktadır. Kuşkusuz, Dışişleri Bakanlığı gibi, hizmet ve görev alanları yönünden taşrada örgütlenmesine gerek olmayan bakanlıkların yetki genişliği ilkesinin dışında kaldıklarının kabulü gerekmektedir. Anayasa'nın emredici hükmü karşısında, sadece bazı bakanlıklar için yetki genişliği ilkesinin korunmasının Anayasa'ya uygunluğu tartışılmalıdır.

Tasarının 11. maddesi, merkezi idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden yetkili organlarının kararı ile uygun gördüklerini üniversitelere, meslek kuruluşlarına, özel sektöre gördürebilmesine olanak tanımaktadır. *"Gördürebilme"*nin biçimi ve hukuki yapısı açıklanmamış olmakla birlikte, bu hükmün, idarenin kanunla düzenlenmesi ilkesine ve Anayasa'nın 47. maddesinin *"Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılabilceğinin veya devredilebileceğinin kanunla belirlenmesi ilkesini"* getiren dördüncü fıkrası hükmüne uygunluğu tartışılmalıdır.

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrası merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu açıklamıştır. Bu yetkinin amacı mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplumun yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. 1961 Anayasası'nın mahalli idarelerle ilgili 116. maddesinde bu konu-

da hiç bir düzenleme yer almamış iken, 1982 Anayasası'ndaki bu kural Anayasa koyucunun merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisine verdiği önemi ve duyarlılığı göstermektedir. İdari vesayet yetkisi, yargısal ve ilmi içtihatlarla desteklenen kanuni düzenlemelere göre mahalli idarelerin somut işlemleri ile organları üzerinde cereyan eden merkezi idareye ait bir denetleme yetkisidir. Tasarıda 40. maddenin son fıkrasında yer alan köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birliklerin mülki idare amirleri eliyle denetlenebileceğine ilişkin kural, idari vesayet yetkisinden ziyade içeriği açıklanmamış bir dış denetim yetkisi izlenimini vermektedir. Tasarıyı hazırlayanlar, 8. maddenin son fıkrasının, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisini düzenlediği görüşündedirler. Bu kurala göre, mahalli idarelerin temel görev ve hizmetlerden birini aksatmaları halinde merkezi idare, bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verecek; bu sürede aksaklıklar giderilmez ise durumun gerektirdiği tedbirleri alabilecektir. Madde, merkezi idare tarafından mahalli idareler üzerinde bir "başarı" değerlendirmesi yapılmasını öngörmekte ve "ciddi şekilde aksatma", "halkın hayatını olumsuz ölçüde etkileme", "makul süre" gibi takdiri unsurları içermektedir. Tasarı bu maddesiyle merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde keyfiliğe kaçabilecek bir yetki vermekte ve mahalli idareleri güçlendirmeye yönelik kendi amacı ile çalışmaktadır. Merkezi idarenin "durumun gerektirdiği tedbirleri" alma yetkisi ise yine keyfi kullanıma açık olduğu gibi idarenin kanunla düzenlenmesi ilkesine de aykırıdır.

Tasarınının 44. maddesi, idarenin yönetmelikle düzenleme yetkisini, kanunda açıkça yetki verilen konularla sınırlamıştır. Başka bir anlatımla, yönetmelik çıkarılması kanunda açıkça belirtilmedikçe, idare yönetmelikle düzenleme yapamayacaktır. Anayasa'mıza göre, sayılı birkaç durum dışında, idarenin asli düzenleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak 124. madde, kanunla düzenlenmiş alanlarda idarenin yönetmelik çıkarma yetkisine sınırlama getirmemiştir. Kendi görev alanı içinde bulunmak, kanun ve tüzüklere aykırı olmamak

kaydıyla Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kanunda öngörülmemiş olsa bile yönetmelik çıkarabilirler. Tasarının 44. maddesi bu haliyle Anayasa'nın 124. maddesine açıkça aykırıdır.

Tasarının 40. maddesinin ikinci fıkrası, merkezi idarenin ve mahalli idarelerin dış denetimi yetkisini Sayıştay'a vermiş; ancak bu denetimin Sayıştay tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılabilceğini de kabul etmiştir. Dışarıya yaptırılacak işler arasında sorumluların hesaplarını ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi de vardır. Tasarıda bu işlerin kimlere veya hangi kuruluşlara yaptırılabilceği konusunda bir açıklama yer almamıştır. Anayasa'nın 160. maddesi Sayıştay'ın asli görevlerini aynen "*genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak*" olarak belirtmiş; kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini de görevleri arasında göstermiştir.

Sayıştay, Anayasa'da Yüksek Mahkemeler arasında sayılmamış olmakla beraber yargı bölümü içinde yer almış, kendine özgü yargısal bir kuruluştur. Sayıştay'a, Anayasa'da gösterilen asli görevleri dışında kanunlarla ancak inceleme, denetleme ve hükme bağlama işleri verilebilir. 160. maddenin üçüncü fıkrasına göre Sayıştay'ın ödev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi mümkün ise de yapılacak düzenlemelerde Anayasa'da belirtilen sınırlar içinde kalınması gerekir. Asıl önemli olan husus, Anayasa veya kanunla verilen işlerin, bizzat Sayıştay tarafından yerine getirilmesi zorunluluğudur. Bu husus hem maddenin yazılış biçiminden, hem de söz konusu maddede yer alan "*Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz*" kuralından açıkça anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle tasarıda idarenin dış denetiminin Sayıştay dışındaki kişi veya kurumlara yaptırılabilmesine imkan veren düzenleme Anayasa'nın hem 160. maddesine, hem de hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağını açıklayan 6. maddesine açıkça aykırıdır.

Tasarıda yer alan geçici maddelere göre merkezi idarede görevli çok sayıda memur, kadrosu ile birlikte mahalli idarelere devredilecek ve görev yerleri sabit hale getirilecektir. Bu memurlar için aile birliği ve Anayasada öngörülen ailenin korunması ilkesinin nasıl sağlanacağı tartışmalıdır.

Buraya kadar söylediklerimin tümü, tasarıda öngörülen kuralların, Anayasa hükümlerine göre değerlendirilmesi ile ilgilidir. Bu konuda yetkili ve son sözü söyleyecek olan kuşkusuz Anayasa Mahkemesi'dir. Ancak kamu yönetimi ile ilgili bu tasarının, henüz kanunlaşmadan, öncelikle Anayasa'ya uygunluk açısından değerlendirilmesi ve Anayasa'ya aykırı olabilecek kurallardan arındırılması, düzenlemenin hayata geçirilebilmesinin ilk ve vazgeçilmez koşuludur. Toplantıya katılan değerli bilim insanlarının görüşleri ile konu daha da aydınlanacaktır.

Tasarının getirdiği ilkelerin, yaptığı düzenlemelerin gerekliliği ve uygunluğu konusunda da görüşlerimiz vardır. Örneğin, merkezi idareye ait çok önemli görev, yetki ve hizmetlerin, tüm mal varlıkları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte personelinin mahalli idarelere devrinin büyük sorunlara neden olacağını, esasen mahalli idarelerin de bilgi, personel ve teknik donanım yönünden bunları yürütmeye hazır olmadıklarını; keza teftiş kurumlarının kaldırılmasının sebebini anlayamadığımı; tasarı ile getirilen mahalli idareler halk denetçisinin gerek seçiminde, gerekse takdir yetkisi içinde görevden alınmasında il genel meclisine yetki verilmesi nedeniyle bu müesseseden beklenen yararın sağlanamayacağını düşünüyorum. Ancak, hem konuyu uzatmamak, hem de yerindelik ile ilgili konuların Anayasaya uygun olarak hazırlanmış bir düzenleme içinde tartışılması ve değerlendirilmesi daha yararlı olacağı için, bunların ayrıntılarına girmiyorum.

Bu değerlendirmelerden sonra, bazı görüş ve önerilerimi bilgilerinize sunarak sözlerimi bitirmek istiyorum.

Tasarıyı hazırlayanlar, bu tasarıya karşı getirilen hukuk-

sal ağırlıklı eleştirileri dikkate alıp değerlendirmekle birlikte; tasarının yerindeliğine, yani tasarıya egemen görüşlere, öngörülen yönetim modeline, tasarının kanunlaşım uygulanması halinde kısa ve uzun vadede getirebileceği olumsuz sonuçlara ilişkin eleştirilere karşı sert bir tavır sergilemektedirler. Eleştirenler, tutucu ve aşırı merkezîyetçi, çağdaş görüşlere, gelişime, saydamlığa, katılımcılığa karşı olmakla; bürokrat kesim de mevcut iktidarlarını yitirmekten korkmakla, kıskançlıkla suçlanmaktadır. Bu tavrı haklı bulmuyorum. Yukarıda da ifade ettiğim gibi öncelik hukuktur. Önce hukuka uygunluk sağlanmalıdır. Ancak bundan sonra *"iyi yönetim"* ile ilgili görüşler, yönetimde iyileştirmeyi sağlayacak unsurlar tartışılabilir. Kişisel olarak yönetimin iyileştirilmesi gerekliliğine inanıyorum. Ancak bu tasarının öngördüğü modele, bu modelin gerçekleştirilmesi için önerilen çözümlere katılmıyorum. Tek amacı kar etmek olan ticari bir işletme modeli esas alınarak siyasal ve toplumsal yapısı, coğrafyası özellikler arz eden Ülkemizde kamu yönetiminde iyileştirmenin sağlanabileceğine inanmıyorum.

Kamu yönetiminde iyileştirme, Anayasa'nın kamu yönetimi için çizmiş olduğu çerçeve içinde kalınarak da gerçekleştirilebilir. Bu alanda şimdiye kadar yapılmış olan inceleme, araştırma rapor ve projelerden yararlanılarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezi idarenin taşra örgütünün görev ve yetkilerinin artırılması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve devlet personel rejiminin aksayan kurallarının düzeltilmesi suretiyle tasarıda öngörülen amaçlara ulaşılmasının mümkün olduğunu düşünüyorum. Gerekçede öngörülen İdari Usul Kanunu, e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve e-Devlet, Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi, Vatandaş Memnuniyetinin Ölçülmesi, Performans Sistemine Geçiş, Kamuda Etik Kurallar ile ilgili düzenlemelerin ise nitelikleri itibarıyla, Anayasal bir soruna neden olmaları uzak ihtimal olarak gözükmektedir.

Tartışma konusu Tasarı, *"Kamu Yönetimi Temel Kanunu"* ismini taşımaktadır. Anayasal sistemimizde temel kanun

kavramı olmamakla birlikte bir kanuna böyle bir isim verilmesi hukuksal bir sorun yaratmaz. Ancak bu ismi taşıyan bir kanunun düzenlediği alanda sadece temel ilkeleri getirmesi beklenir. Oysa kanun tasarısı bir çok geçici maddeyi içermekte, böylece bir uygulama kanunu niteliğini de taşımaktadır.

Kanunun uygulanabilmesi “temel” nitelendirilmesine uygun olarak bir dizi kanuni düzenlemeyi de gerekli kılmaktadır. Gerekçede açıklandığına göre, bu tasarı ile birlikte büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleri ile ilgili kanunların, gerekçede zikredilmemekle beraber, İİ İdaresi Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu’nun yenilenmesi, kapsamlı bir yeniden yapılanmanın temelini oluşturacaktır. Yine gerekçede belirtilen pek çok alanda yapılacak düzenlemelerle tasarıda öngörülen çağdaş yönetim anlayışı hayata geçirilecektir. Gerçekten temel kanun, getirdiği geçici maddelere karşın, tek başına uygulanma gücüne sahip değildir; ya da uygulanması kamu yönetiminde büyük bir kargaşaya neden olacaktır. Yönelttiğim eleştiriler mahfuz kalmak kaydıyla, tasarının getirdiği ilkelerin hayata geçirilebilmesi, bir dizi kanuni düzenleme yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Hal böyle iken tasarının bir an önce TBMM’ne gönderilmesi konusundaki acelenin nedenini anlamak mümkün değildir.. Eğer Kamu Yönetimi Temel Kanunu, gerekli gördüğü diğer kanunlardan önce yürürlüğe girerse, haliyle geçici maddelerde devir ve tasfiye için öngörülen süreler de işlemeye başlayacaktır. Kanımca öngördüğü ilke ve kuralları, diğer kanuni düzenlemeler yapılmadan tümüyle hayata geçirilemeyecek olan bir kanunun, devir ve tasfiyeye ilişkin kurallarının öncelikle yürürlüğe girmesinde hiçbir yarar bulunmamaktadır. Aksine merkezi idareden kapsamlı ve yoğun bir kamu hizmetini devralacak olan yerel yönetimlerde, bununla ilgili kanuni düzenleme ve hazırlıklar yapılmadan bu işler için ayrılan süreyi kısaltmak çeşitli sakıncalar doğurabilir. Bunun dışında, temel kanundaki ilkelerin, daha sonra yürürlüğe konulacak kanunlarla değiştirilmesi hukuken mümkün olduğuna göre, temel kanundaki o ilkenin uygulanmasına gerek kalmayabilir. Bu nedenle Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun kendi

ilkeleri içinde bütünlüğünün sağlanabilmesi için bu alanda düzenlenmesi gerekli görülen kanunlarla birlikte ele alınması ve yürürlüğe konulması yararlı olacaktır.

Kamuoynuna sadece Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı sunulmuştur. Hazırlığının tamamlandığı duyumu alınan ilgili diğer kanun tasarıları henüz bilgimiz dışındadır. Bu nedenle, bugünkü toplantıda doğal olarak sadece söz konusu tasarı değerlendirilecek ve tartışılacaktır. Örneğin vali ve kaymakamların belediyeler ve il özel idareleri ile olan ilişkileri, bunlar üzerindeki yetkilerinin ne olacağı bilinmemektedir. Bunlarla ilgili düzenlemeler açıklanınca, muhtemelen idari vesayet, yetki genişliği gibi konulardaki eleştirilerin dozu ve yönü değişecektir.

Toplantıda ileri sürülen görüş ve eleştirilerin yetkililer tarafından incelenip değerlendirilmesi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na olumlu katkılar yapması dileğiyle hepinize saygılarımı sunuyor beni dinlediğiniz için teşekkür ediyorum.

Danıştay'da "Çarşamba Söyleşileri"
çerçevesinde konuşan Birgül A. GÜ-
LER'in makalesi

İKİNCİ DALGA: SİYASAL VE YÖNETSEL LİBERALİZASYON

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU

Kamu yönetimi reformu, 24 Ocak 1980 kararları ile 12 Eylül döneminde başlayan çeyrek yüzyıllık "yapısal uyarlama reformları"nın ikinci büyük dalgasıdır. İlk dalga, ülke ekonomisini büyük bir çöküşle karşı karşıya bırakan ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları olmuştur. Dalgaların ikincisi, toplumsal sistemi büyük bir çözümlükle karşı karşıya bırakabilecek siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikaları olarak kamu yönetimi reformları adıyla gündemimizdedir. Bu yazı, yapısal uyarlama hareketinin ikinci dalgasını oluşturan kamu reformlarıyla ilgilidir. Yazının odaklandığı tasarı, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" başlığı taşıyan ve diğer taslakların çerçevesini kuran düzenlemedir.

I. KAMU REFORMLARININ GENEL NİTELİĞİ

Türkiye, Nisan 2003'te "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı" ile tanıştı. Kamuoyu 73 maddelik bu yasa taslağının sonuçlarını hızla ve derinlemesine hissetti ve anladı. Yükselen eleştiriler karşısında kükümet taslağı eğdi, büktü, Temmuz ve Ağustos aylarının sessizliğinden sonra, ABD ile 22 Eylül 2003 günü imzalanan 8,5 milyar dolarlık anlaşmanın hemen ardından yeniden gündeme getirdi. Kamuoyu günümüzde Nisan, Mayıs, Haziran ve Eylül tarihlerini taşıyan dört taslak metnine sahiptir. Hükümet, bu çalışmanın Ekim ayında TBMM gündemine getirileceğini açıklamış bulunmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı, Türkiye Cumhuriyeti devlet örgütlenmesini köklü biçimde değiştirecek geniş bir operasyonun sert çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu çekirdeği, 1995 yılından bu yana gündemde olan "bütçe ve mali yönetim reformu", 1992 yılından bu yana işlenen "kamu personel rejimi reformu" yasa tasarıları çevrelemektedir. Bu üç girişim, devlet sisteminin genel yapı, mali yapı ve personel yapısına müdahale ederek devlet reformunun zeminini atmaktadır.

Zemin, beş farklı yasa taslağıyla tamamlanmaktadır. Bunlardan biri yerel yönetim (belediye, büyükşehir, il özel idaresi) yasa tasarıları, ikincisi 'bölge kalkınma ajansı' kurmayı amaçlayan yasa tasarısı, üçüncüsü KİT sistemini bir bütün olarak tasfiye etmeye dönük 'kamu sermayeli şirketler yasa tasarısı', dördüncüsü idari usul (bilgi edinme hakkı) yasa tasarısıdır. Bu listeye, kamu personel rejimi ile kamu gelir ve harcama düzenini doğrudan etkileyecek olan bir başka 'reform' alanı eklenmelidir. Beşinci ayak, 1996 tarihli ILO raporuyla ve 1999 yılında emeklilik yaşına odaklanmış değişikliklerle başlamış bulunan sağlık - emeklilik haklarını kapsayan sigorta sistemine müdahale girişimleridir.

Toplam sekiz tasarı üzerinden yürüten çalışmalar, 12 Eylül döneminden bu yana yürütülen ve 'yapısal reform' adı verilen küreselci reformların ikinci büyük dalgasıdır.

İlk büyük dalga sonuçlanmış, devletin ekonomik ve mali alandaki varlığıyla yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır:

1. Sanayi, tarım ve hizmet alanlarının tümünde iş gören KİT'ler özelleştirilmiştir,

2. Mali sistemin liberalizasyonu bankerlik sistemiyle başlayarak, Türk parasının kıymetini koruma sisteminin kaldırılması aşamasından geçerek, kamu bankacılığının tasfiye edilmesi ve yabancı bankacılığın serbestleştirilmesi sağlanarak gerçekleştirilmiştir,

3. Tarım reformuyla, ülke üretemeyen bir açık pazara dönüştürülmüştür,

4. Uluslararası tahkim sistemi getirilerek, liberalizasyona engel temel unsur sayılan ulusal yargı etkisiz kılınmıştır,

5. Türkiye toprakları üzerinde yerli-yabancı şirket ayırımı ortadan kaldırılmış, özel sektörde '*ortam yabancı sermaye için elverişli*' kılınmıştır, her kırılan kamu tekelinin yeri, yabancı şirketlerin egemenliğindeki özel tekellerin yayılma alanı olarak açılmıştır.

Birinci dalga, ekonomik ve mali liberalizasyon, ülke ekonomisinin çökmesiyle sonuçlanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı'nın genel gerekçesi, birinci dalganın sonuçlarının nasıl bir çöküş yarattığını, açık bir dille anlatmaktadır. Çöküşün genel görünümü, doğrudan ve yalnızca bu metne dayanarak, özetle aşağıdaki gibidir:

1. "*Sağlanan serbestleşmeye rağmen, doğrudan yabancı sermaye girişlerinde gelişmeler son derece kısıtlı kalmıştır.*" 1990'ların başında doğrudan yabancı sermaye girişlerinden %1,8 pay alan Türkiye, 1999'da binde 3 düzeyinde bir pay alabilmiştir. Kamu ekonomisi yok edilmesine karşın, birinci dalga en büyük amacına da ulaşamamıştır.

2. "*Ağırlaşan ekonomik şartlar ve birbiri peşisıra ortaya çıkan krizler, daha derinlerde bir yönetim krizi yaşadığımızın en açık göstergesi olmuştur.*" 1994-2001 döneminde ekonomi üç kez küçülmüş ve küçülme oranları Türkiye Cumhuriyeti tarihinde görülmemiş oranlarda olmuştur. Türkiye 1950-1993 tarihleri arasında kalan kırk yılda 1954'te %-3, 1979'da %-0,5, 1980'de %-2,8 oranlarında üç kez küçülmüşken, 1994 ve 1999 yıllarında %-6,1, 2001 yılında ise %-9,4 oranlarında geri çekilmiştir.

3. 1991-2002 döneminde bütçe dengeleri belirgin bir biçimde bozulmuş, 1991 yılında -5,3 olan bütçe açığı 2002 yılında -14,6 olmuştur.

4. Kişi başına gelir 1991'den 2000 yılına %0,3 oranında

gerilemiş, 2681 dolardan 2607 dolara düşmüştür.

5. Toplumsal dengeler alt-üst olmuştur: 1994 yılında nüfusun en düşük gelirli yüzde 20'lik kesimi ulusal gelirin yalnızca %4,9'unu alırken, en yüksek gelirli yüzde 20'lik kesim gelirin %54,9'una el koymuştur.

6. 1991-2002 döneminde Türkiye ekonomisi istihdam üretmemiş ve buna bağlı olarak işsizlik oranı artmıştır.

İkinci dalga, anılan tasarılarla başlatılmak istenmektedir. Bu aşamada amaçlanan, siyasal ve yönetsel liberalizasyondur. İkinci dalga, siyasal ve yönetsel sistemi çözmeye yönelik bir adım olarak gündeme getirilmektedir. Siyasal ve yönetsel çözülüş, temel olarak şu özellikler üzerine inşa edilmektedir.

1. Üniter yapılanma yerine yerelci - federal bir yapı,
2. Sosyal devlet yapısı yerine düzenleyici - denetleyici bir yapı,
3. Yerli - yabancı ayırımı olmadan şirketlere açık yönetişimci karar yapısı.
4. Kamu personeli sistemi ile kamu hukukunun ortadan kaldırıldığı özel hukuka dayalı bir bürokratik yapı.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, ilk dalganın, yani ekonomik ve mali serbestleşme reformlarının başarısızlığını, ikinci dalganın, yani siyasal ve yönetsel serbestleşme adımlarının atılmamasına bağlamaktadır. Tasarı sahiplerinin cesareti gerçekten çok güçlüdür: Kendi kalemlerinden çizilen ekonomik-mali çöküş manzarası, bu alandaki *'liberalizasyon politikası'*nın doğrudan sonucudur. Buna karşın sözkonusu politikanın çıktı -sonuç- etki analizlerini yapmaya hiç gerek görmeden, böyle bir çöküşü ülkenin siyasal-yönetsel sistemine doğru genişletme adımı atılabilmektedir. Ekonomik-mali alanda karşı karşıya kalınan çöküşü gidermenin, işleri düzeltmenin yolu henüz açıktır. Ancak, bu hata siyasal-yönetsel liberalizasyonla kamu yönetimi sistemi üzerinde yinelenip ülkenin çözülüşüyle sonuçlandığında,

işleri düzeltme yolları da kapanmış olacaktır. Böylesine kritik bir noktayı görmeye engel güçte bir cesaret, ancak tarih tarafından yargılanabilecek türden bir dürtüdür.

II. REFORM PAKETİNİN KAYNAĞI

Çeyrek yüzyıllık uyarılama sürecinde yaşanan ikinci dalga da ilk dalga gibi 'yerli' değildir; 'kökü dışarıda'dır. İlk dalga yasaları nasıl zamanın hükümetlerince geliştirilmemiş, kendilerine ait değildiyse, ikinci dalganın tasarıları da şimdiki hükümetin özgün ürünleri değildir. Bu özellik, hükümetler ne kadar değişirse değişsin, liberalizasyon politikalarının hiç değişmeksizin nasıl uygulanabildiğini açıklamaktadır. Liberalizasyon politikaları, her iki aşamada da yerli politika oluşturma süreci içinde doğmamış, ülke gündemine "politika transferi süreci"nin ürünleri olarak girmiştir. Burada açıklanması gereken, yerli hükümetlerin "transferin alıcısı olma" rolünü neden ve nasıl kabul ettikleri, bu rolü hangi nedenlerden ötürü reddetmedikleridir. Bu sorulara verilecek yanıtlar, hükümetlerin herbiri için farklı olacaktır. Bugünkü hükümete ilişkin olarak, iki neden üzerinde durulabilir: Birincisi, iktidar yurt içinde seçmenlerin %25'ine dayanması nedeniyle meşruiyeti bakımından güçsüzdür; varlığını sürdürebilmek için yurt dışı güçlerin desteğine muhtaç durumdadır. İkincisi, yabancı reform odaklarının genel hedefleri ile AKP'nin dayandığı ideolojinin hedefleri birbirlerini besleyen özelliklere sahiptir.

Devlet reformu dalgasının sahipleri IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği ve ABD gibi dünya paylaşımında temel rol oynayan iki devlet cephesidir. Yürütülen çalışmaların teknik içeriği Dünya Bankası'nca belirlenmekte, buna kısmen OECD tarafından katkıda bulunulmakta; IMF hazırlanan teknik planı kritik uygulama noktalarını tarihli mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır. AB, uluslararası örgütlerce belirlenen ekonomik-yönetimsel planı Kıbrıs, Ege, etnik-dinsel topluluk ayrıcalıkları, ordu, MGK ve yargı sistemi gibi konularla tamamlama-

maktadır. ABD ise, yakın zamana kadar uluslararası örgütler üzerinden yürüttüğü etki gücünü, Irak saldırısı sonrasında ikili anlaşmalar yoluyla açığa çıkarmış bulunmaktadır.

Bu kurum ve devletler için kamu reformları “ekonomik program”ın ayrılmaz bir parçası olarak sınıflandırılmış durumdadır.

1. IMF ile Stanby Anlaşmaları

IMF, önceki ‘standby’ anlaşmalarına ek olarak, 1999 ve 2002 tarihli son iki anlaşmada kamu reformlarının yürütülmesini öncelikli koşullar olarak ileri sürmüştür.

Bir örnek olarak, 2002 IMF Anlaşması’nın beşinci gözden geçirme metninden yararlanılabilir. Buna göre, ‘yapısal koşullar’ listesinde yer alanlar arasında 2003 yılında Hazirana kadar 9.900, Eylül’e kadar 19.400, Aralığa kadar 25.074 KİT kadrosunun ortadan kaldırılması; KİT yönetişimini düzenleyen yasanın Aralık 2003’e kadar çıkarılması; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun IMF ve Dünya Bankası görüşü alındıktan sonra çıkarılması; kamu personel sisteminin, memurlar için ahlaki ilkeleri belirleyen yasal düzenlemenin Aralık 2003’e kadar çıkarılması gibi önkoşul yada yapısal kriterler vardır. 25 Temmuz 2003 tarihli bu metinde şöyle denmektedir:

“Kamu hizmetlerinin verimli, şeffaf ve katılımcı bir biçimde verilebilmesi için daha uygun bir yasal ve kurumsal ortam yaratmak amacıyla kamu yönetimi reformuna ilişkin yasal düzenleme hazırlanmaktadır. İlk adım olarak, bir çerçeve kanun yönetişimin ilkelere ilişkin belirleyecek ve konsolide bütçe kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımını açıklığa kavuşturacaktır. Kamudaki yapılanmanın fonksiyonel olarak gözden geçirilmesinin önümüzdeki dönemde sonuçlandırılması ile sağlanacak veriler ışığında, bakanlıklara ilişkin kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılacak olup, yeni bir düzenleyici kurul kanunu, standartları oluşturmak ve hesapverebilirliği (üst kurulların finansal ve idari özerkliklerini korurken) artırmak amacıyla hazırlanacaktır. Yerel yönetimlere ilişkin husus-

ları düzenleyen yeni kanunlar, yerel yönetimlerin bütçe sistemlerini daha etkin kılacak ve borçlanmalarına sıkı kontrol getirecektir."

2. Dünya Bankası'nın Uyarlama Kredileri

Dünya Bankası, kamu yönetimi reformlarını 1995 tarihli 'Kamu Mali Yönetimi Projesi Kredisi' ve 2001 ile 2002 yıllarında verdiği "Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlama Kredisi", kısaca PFPSAL eliyle yönetmektedir. Toplam tutarı 2,450 milyon doları bulan PFPSAL kredilerinin sektörel kullanımı şöyle belirlenmiştir:

PFPSAL - I

Hukuk, adalet, kamu yönetimi	%50
Bankacılık	%54
Sermaye Piyasası	%2
Sanayi-ticaret sektörü	%2

PFPSAL - II

Merkezi yönetim	%54
Bankacılık	%40
Sanayi-ticaret	%2
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	%2

Her iki kredinin hedef sıralaması ise şöyledir:

PFPSAL - I

1. KİT-Banka yapılanması
2. Kamu harcaması, mali yönetim, işlemler
3. Regülasyon ve rekabet politikası
4. Borç yönetimi ve mali sürdürülebilirlik
5. Standartlar ve mali denetim

PFPSAL - II

1. Kamu harcaması, mali yönetim, işlem
2. Diğer mali ve özel sektör gelişmesi
3. Regülasyon ve rekabet politikası
4. KİT-Banka yapılanması
5. İdari ve merkezi yönetim reformu

3. OECD'nin Düzenleyici Devlet Raporları

OECD, 'Düzenleyici Reform' adı altında yayımladığı raporunda açıkça ortaya koyduğu üzere, Türkiye'de kamu sektörü reformlarını yönetmeye aday bulunmakta ve çalışmaları denetlemektedir. OECD'nin Bakanlar Konseyi, 1995 yılında üye ülkelerin kamu yönetimlerini düzenlemeye dönük çalışmalar yapılmasına karar vermiş, bu kararın uygulanmasına 1997 yılında geçilmiştir. 1997 yılında kabul edilen "Düzenlemelerde Reform Raporu"yla, OECD "üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasını kararlaştırmıştır." Bu kuruluşun üyesi olan Türkiye, kapsama 2001 yılında çıkarılan bir Başbakanlık Genelgesi ile girmiş ve böylece kamu reformlarında OECD etkisi yeni bir kurumsal yapıya bürünmüştür.

4. AB'nin Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları

Avrupa Birliği, üyelik süreci içinde hazırlanan Türkiye İlerleme Raporları ile katılım ortaklığı belgelerinde hedefleri belirlemekte, kamu reformlarını madde madde saymakta ve üyelik için şart olarak masaya sürmektedir.

Örneğin 14 Nisan 2003 tarihli metinde, "IMF ve Dünya Bankasıyla mutabakata varılan programın uygulanmasının sağlanması" kısa vadeli ekonomik kriterlerin başında yer almaktadır. Bu çerçevede mali sektör reformunun uygulanması, piyasayı düzenleyen otoritelerin, yani üst kurulların bağımsızlığının korunması, kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin hızlandırılması, doğrudan yabancı yatırım girişlerinin kolaylaştırılması gibi koşullar sayılmaktadır. Kamu ihaleleri sistemi ve kamu ihale kurulu AB açısından öncelik taşımakta, "bütün ekonomik sektörlerde AB kaynaklı yabancı yatırımları etkileyen tüm kısıtlamaların kaldırılması" ayrıca istenmekte, 'idari kapasite'nin ticaretin önündeki teknik ve idari engelleri kaldırarak biçimde ele alınması talep edilmektedir. Buna karşılık olarak, Türkiye Cumhuriyeti adına hazırlanan Ağustos 2003 tarihli metin istenenleri somutlayarak ortaya koymaktadır.

Bu metinde yapısal reformlar başlığı altında "4.4. İdari reformlar" bölümünde kamu yönetimi temel kanunu, "devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışması", devlet personel rejimi reformu, yerel yönetimler reformu, bölgesel kalkınma ajansları kurulması için yasa hazırlıkları, bilgi edinme hakkı tasarısı, memurlar için ahlaki ilkeler tasarısı, kamu mali yönetimi ve kontrolü kanun tasarısı, kamuda stratejik planlamaya geçiş konusundaki hazırlıklar, IMF anlaşmalarına benzer biçimde AB için de sıralanmaktadır.

5. ABD ile Dubai Anlaşması

ABD, uluslararası örgütlerin içinden yürüttüğü etkisini, artık ayrıca ikili anlaşmalarla pekiştirmeye başlamıştır. Kamu reformları, ABD ile 22 Eylül günü imzalanan 8,5 milyar dolarlık anlaşmanın koşullarından biri olarak ileri sürülmüş bulunmaktadır.

ABD Kongresi'nin 16 Nisan 2003 günü kabul ettiği bir yasa ile, Türkiye'ye savaş bütçesi kapsamında, 8,5 milyar dolar kredi açılmasına karar verilmiştir. Bu tutar Türkiye tarafından yalnızca iç ve dış borç ödemelerinde kullanılabilir, ama dört taksitte verilecek krediyi alabilmek için Irak'ta ABD öncülüğünde hareket etme koşulunu kabul etmenin yanı sıra, Türkiye'nin bütçe ve ekonomi reformlarını gerçekleştirmesi gerekecektir. Anlaşmanın koşullarına göre, "bütçe reformları, başka konuları dışlamamak üzere, yüksek bir bütçe fazlası, vergi politikası reformu ve kamu sektörünün etkinliğini ve şeffaflığını artıran politikalarıdır. Diğer ekonomik reformlar, yine bunlarla sınırlı olmamak üzere, bankacılık sektörünün düzenleme ve denetleme kurallarının geliştirilmesi, elyözümlen bankalar sorununun çözülmesi ve KİT'lerin özelleştirilmesidir."

Kamu sektöründe etkinliği ve şeffaflığı artırma politikası, içeriği oldukça doygun bir kod başlık olarak değerlendirilmiştir. Ardında, 1980'den bu yana yürütülen yeni sağcı küresel politikaların savları ve gerekçeleri yer almaktadır. Bu ifadenin anlamı üzerinde durmak gerekir.

III. KAMU REFORMLARI POLİTİKASININ ANLAMI

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, içeride kendine özgü bir bağlamda tartışılmaktadır. İleri sürülen savlara bir göz atılırsa, en çok söylenenler, “aşırı merkezîyetçilik” sorununun varlığı; bürokratların iktidarlarını yitirmekten kaçındıkları için yerel yönetimlere yetki devretmekten uzak durdukları ya da kıskançlık ettikleri; politikacıların halka güvenmedikleri; oysa kamu yönetimi reformuyla halkın kendi sorunlarını doğrudan kendisinin çözebileceği, böylece hem etkinliğin hem de demokrasinin sağlanacağı.. gibi konulardır. Bunlara bir de “yerelleşmeyle demokrasiye varılacağı” savı eklenirse, set eksiksiz hale gelmiş olur.

Kamu reformları konusunun içerideki tartışma biçimiyle dış dünyada değerlendirilme biçimi arasında anlamlı bir ilişki kurmak oldukça güçtür. Konuyu içeride yukarıda sıralanan savlar çerçevesinde tartışan heyecanlı reformcular, dışarıda başka bir savlar seti kullanmaktadırlar.

Hükümet, Dubai’de yapılan IMF ve Dünya Bankası yıllık toplantısına sunduğu “Türk Ekonomisi: Performans ve Beklentiler” başlıklı raporda, kamu reformlarını “istikrar politikaları”nın bir alt başlığı olarak sunmaktadır.

Buna göre istikrar politikaları biri “mali uyarlanma”, öbürü “yapısal reformlar” olmak üzere iki araç üzerinden yürütülmektedir.

Mali uyarlanmanın özü, kamu bütçesinde bir yandan kısıtlama yaparak bir yandan da vergi gelirlerini artırarak, kamu bütçesinde GSMH’nın yüzde 6.5’u oranında fazla vermektir. İç ve dış borçları ödemeyi güvence altına almanın başka yolu yoktur.

Yapısal reformlar ise, mali uyarlanmanın gereklerini de karşılayacak biçimde, üç araçtan oluşmaktadır: 1) Kamu sektörü reformu, 2) Mali sektör -bankacılık reformu, 3) Özel sektörün rolünü artırmak. Özel sektörün rolünü artırmak, birincisi KİT’leri özelleştirmek, ikincisi yabancı sermaye için

yasalar çıkarmak ve bir yatırım ajansı kurmaktır. Bankacılık reformu kamu bankalarını özelleştirmek ve küresel bankacılık için gerekli koşulları sağlamaktır. Kamu sektörü reformuna gelince, yapısal reformların asıl gövdesi bu başlıkta toplanmaktadır.

Bu çerçeveye göre kamu sektörü reformu, dört ana bölümden oluşmaktadır.

Birincisi, *“etkinliği artırmak”* amacına dönüktür ve bu kapsamda 2003 yılı sonuna kadar KİT’lerde istihdamı %10 oranında daraltmak; kamu kesiminde istihdamı sınırlandırmak; kamu kesiminde kurumsal işlevleri gözden geçirerek yeniden düzenleme yapmak; tarım reformu adıyla yürütülen çalışmaları tamamlamak yer almaktadır.

İkincisi, *“iyi yönetişimi kurmak ve idari kapasiteyi güçlendirmek”* amacına dönüktür ve bu amaç, sosyal güvenlik reformuyla KİT yönetim yapısını değiştirmeyi hedeflemektedir. Sosyal sigortalar reformu tüm emekçilerin gelirleri ile tüm halkın vergilerinden yaratılan primleri küresel mali piyasaların emrine verme; kamu sigorta sistemi yerine özel sigortacılık sistemini esas hale getirme; sigortacılığı *‘sosyal’* niteliğinden soyup *‘bireysel’* hale getirme; ve sigorta kurumlarını tek çatı, tek norm altında birleştirme yoluyla memurların emeklilik ve sağlık sigortası haklarını ortadan kaldırma amaçlarına yöneliktir. Bu çerçevede çalışmalar 1996 tarihli bir ILO araştırmasıyla başlatılmış, ilk adımlar 2000 yılında emeklilik yaşını yükselten yasayla atılmıştır. KİT yapısını değiştirme hedefi, *“kamu sermayeli şirketler yasası tasarısı”* ile düzenlenmeye çalışılmaktadır. Bu tasarıyla, günümüzde sayısı 100’ün altına düşmüş bulunan KİT’lerin birer anonim şirket olarak örgütlenmeleri ve tasfiyelerini kendi organlarıncaya alınacak kararlarla gerçekleştirmelerini öngörmektedir.

Üçüncüsü, *“bütçe yönetiminde disiplini sağlamak”* amacına dönüktür ve doğrudan vergi reformunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu, Maliye Bakanlığı Gelirler İdaresi’nin yeniden yapılanmasını kapsamaktadır.

Dördüncüsü, “*şeffaflık ve hesapverebilirliği güçlendirmek*” amacına dönüktür ve bunun da anlamı memurlar için ahlak yasasının çıkarılması, idari usul-bilgi edinme hakkı yasasının çıkarılması, üst kurullar için genel bir yasanın çıkarılması ve kamu ihale yasasının küresel isteklere en uygun hale getirilmesi işlerini görmektir.

Bu çerçevede, Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun, an azından, başlıca devlet görevlerini “*yerel halka güven gösterisi*” olsun diye yerelleştirmedeğini, KİT’leri ‘halkın artan ve çeşitlenen taleplerini karşılamak için özelleştirmedeğini, yabancı mal satıcısının devlet ihalelerine daha çok ve kolay biçimde girmesini sağlayacak kamu ihale yasasının yanbaşıında anılan ahlak ve idari usul yasalarının “*yurttaşların günlük işlerini kolaylaştırmak için*” değil, küresel sermayenin rahat ve güvenli hareketini sağlamak için gündeme geldiğini yeterince açık biçimde ortaya koymaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, IMF odaklı istikrar programının bir parçası olarak, ekonomik-mali sistemin küresel piyasalara entegrasyonundan sonra, Türkiye’nin siyasal - yönetsel sistemini küresel karar merkezlerine entegre etmenin aracı olarak değerlendirilmesi gereken bir girişimdir.

IV. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU’NUN GEREKÇESİ: Küreselleşmenin Gerekleri ve Halkın Talepleri

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı Taslağı Eylül 2003 metni, bahar aylarında ortaya çıkan önceki nüshalardan farklı olarak, bir genel gerekçe ile madde gerekçelerine de sahiptir. Genel Gerekçe’nin başlangıç sözcüğü ‘*küreselleşme*’dir. Buna göre kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacı vardır, bunun nedenleri şunlardır:

“*Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri...*”

Taslağın hazırlanmasına temel olan iki gerekçeden biri,

“halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri”dir. Taslak, halkın ihtiyaçları ve önceliklerini, piyasa diliyle talep olarak görmektedir. Ancak genel gerekçe bu talepler üzerine herhangi bir değerlendirme yapmamakta, dolayısıyla çözüm de öngörmemektedir.

Taslak, Türkiye'nin devlet sistemini yeniden düzenlemektedir. Böyle bir amaca yönelmiş her ulusal yasa taslağı, ülkenin yönetim sisteminde yapılacak herhangi bir değişikliğin, “başka ülkelerde öyle yapıldığı için” değil, öncelikle “halkın ihtiyaçları ile ülkenin çıkarları öyle gerektirdiği için” tasarlandığını ikna edici bir biçimde ortaya koymalıdır. Günümüzde halkın öncelikli ihtiyaçları işsizliğin ortadan kaldırılması, kabul edilemez düzeye ulaşmış gelir ve fırsat eşitsizliklerine son verilmesi, halkın tüm kamu hizmetlerine eşitçe ve kolayca ulaşmasının sağlanmasıdır. Bu durumda, taslağın devlete sanayi, tarım, hizmet sektörlerinde hem kamu hem özel kesimde istihdam olanaklarını genişletecek yatırımlar yapma, fırsat eşitliği sağlamak üzere eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut ve her türlü çevre hizmetleri dahil sağlıklı bir ortamda yaşama olanakları sağlama, çeşitli toplumsal kesimler ile bölgeler arasında gelir dağılımı adaletsizliğini giderme amaçlı vergi reformları ve kamu harcamaları yapma gibi görevler vermesi beklenir. Oysa durum tam tersinedir. Taslak, aşağıda devletin hizmet sunmak ve yatırım yapmak bakımından, aşağıda ayrı bir başlıkta incelendiği gibi, “piyasa adına devleti yasaklamak” ilkesine bağlanmıştır.

Taslağın hazırlanmasına temel oluşturan asıl neden “küreselleşme ve bilgi toplumu” gerekçesidir:

“... İç ve dış arasındaki ayrımın göreceli olarak kolay çizilebildiği bir dünyanın yerini, sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda dışarı ile içerisinin kaynaşması almıştır. Üretim faktörleri içinde bilginin ve teknolojik gelişmenin katkısı belirleyici hale gelmiştir. Sonuç olarak iç pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü bir değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır. ...Kamunun rolünü yeniden tanımlama ihtiyacı doğuran bu değişimler, özellikle özelleştirme, sivilleşme ve yerleşme şeklinde

gelişen eğilimleri desteklemektedir. ...Kamu Yönetimi Temel Kanunu dünyada yaşanan bu gelişmeler ve çeşitli ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında ülkemizi XXI. yüzyılda çağdaş bir yönetim zihniyetine ve yapısına kavuşturmak amacıyla hazırlanmıştır. İyi yönetim olarak da tarif edilebilecek olan bu çağdaş yönetim zihniyeti..."

Yasa taslağının kaynağı dışarıdadır; taslağın genel gerekçesi dış kaynaklılığı aşamamış, dış 'gerekler'i ülkenin ve halkın ihtiyaçları doğrultusunda dönüştürmeyi başaramamıştır. Sıralanan dışsal gereklilikler ise, dünya sistemine Ankara'dan değil küresel mali merkezlerden bakıldığını ortaya koymaktadır.

Gerekçe'ye göre "*İç pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır*". Türkiye, kendini gerçekleştirmek için iç pazarı tüketmiş, başka ülkelere akmaktan başka çaresi kalmamış büyüklükte sermaye birikimine sahip duruma mı gelmiştir? Mal ve hizmet üretimi, 70 milyonluk iç pazarın ememeyeceği büyüklüklere mi ulaşmıştır? Türkiye, üç-T (tarım, turizm, tekstil) ile sınırlı kalmış güdük sanayileşme düzeyini aşip, günümüzün lider sektörlerinde küresel pazarları yönlendirecek kapasiteye mi erişmiştir? Bu ve benzeri sorulara verilecek yanıtlar, dünyanın bir düzine gelişmiş kapitalist ülkesi için olumludur; Türkiye için değil. İç pazar ağırlıklı kurumsal yapının yetersizliği, Türkiye'nin kalkınma hedefine değil, sömürgeci kapitalist ülkelerin ve küresel şirketlerin '*liberalizasyon istekleri*'ne uygundur.

Yine Gerekçe'ye göre, "*sınırlar gittikçe belirsizleşmiş, dışarı ile içerisi kaynaşmış*"tır. "*Dışarı*" nedir yada neresidir? İran, Yunanistan, Gürcistan, Ermenistan gibi ulusal devlet yapıları mı? Şili, Endonezya, Mısır, İngiltere gibi başka ülkelerin işçileri, köylüleri, yurttaşlarından oluşan dünya mı? Bu devletler arasındaki sınırlar silinmiş, farklı halkların üreticileri arasındaki ilişkiler mi '*kaynaşmakta*'dır? "*Dışarı*", yönetim merkezleri gelişmiş bir düzine ülkeye konuşlanmış dünya sermayesidir. Bu sermayenin yönetimindeki tek boyutlu Batı

kapitalizminin kültürüdür. Kaynaşma, bu dinamiğe taşeron olarak eklenmeyi arzulayan tekелci sermayenin isteği ve hedefidir. Gerekçe, toplumsal yapının çok dar bir kesimine ait arzu ve gerçekliği, Türkiye gerçekliği olarak sunmaktadır. Taslağın kapsama alanı Türkiye tekелci sermayesi ile sınırlıdır; bu nedenle "*halkın talepleri*" içeriksiz bir gerekçe olarak boşlukta asılı kalmış ve Gerekçe yasa hükümlerine inandırıcılık ve meşruiyet kazandırma işlevini yerine getiremeyen bir satırlar yığınınına dönüşmüştür.

V. ÜNİTER DEVLET SORUNU

Üniterizm ile federalizm, devlet örgütlenmelerinde iki farklı siyasal tarzı anlatır. Her iki tür, farklılıklarını yönetsel örgütlenişlerinden kazanırlar. Üniter devletler yönetim örgütlenmesinde merkeziyetçilik ilkesini esas alırken, federal devletlerde kuruluşun temel ilkesi ademi merkeziyetçiliktir. Ancak bu ilkelerin "*esas*" olarak benimsenmiş olması, her iki sistemde de "*merkezden yönetim*" ile "*yerinden yönetim*" usullerinden yalnızca birinin uygulanacağı anlamına gelmez. Tersine, bu usuller her iki sistemde de bir arada yer alır; ancak usullerin sistemde yer alış düzenini ve niteliklerini belirleyen "*esas*" olarak belirlenmiş bulunan ilkedir.

Türkiye, üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak, merkeziyetçilik ilkesini benimsemiş ülkelerdendir. Bu ilke, genel olarak "*hıyerarşi*", illerin yönetiminde "*yetki genişliği*", yerel yönetimlerin yönetiminde "*idari vesayet*" kurumlarıyla uygulamaya geçirilmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı, tüm yönetim sistemi için geçerli olan hiyerarşi ilkesini "*yetki devri*"ni ön plana çıkararak esnetmekte, yerel yönetimlerin "*idarenin bütünlüğü*" ilkesine bağlanmasını sağlayan "*idari vesayet*" kurumunu kaldırarak yerine '*yerellik*' kurumunu getirmekte, illerin anayasal yönetim ilkesi olan "*yetki genişliği*" ilkesini fiilen "*görevler ayrılığı*" sistemini işleterek etkisiz kılmaktadır.

Böylece taslak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, herhangi bir federal siyasal yapılanmada görülebilen federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkilere paralel biçimde kurmaktadır.

1. İdarenin Bütünlüğü -İdari Vesayet İlkesi Yerine Yerellik İlkesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarı Taslağı, ilk nüshalarda da benimsenmiş olan bir tavır, Eylül 2003 tarihindeki halinde de sürdürmektedir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri olarak 11 madde sayılmış, bunlar arasında anayasal temel hüküm olan *"idarenin bütünlüğü"* ilkesine yer verilmemiştir. Buna karşın ilkelerden biri, subsidiarite ilkesi olarak yerleştirilmiştir. Madde 5/d'ye göre *"kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve yakın birimde verilir."*

İdarenin bütünlüğü ilkesi, taslakta iki ayrı yerde anılmaktadır. Bunlardan biri, yerel yönetimlerin hizmetleri yürütürken, başka bir dizi ölçütün yanısıra, idarenin bütünlüğüne uygun olarak yürütmekle yükümlü olduklarını dile getiren madde 8/ikinci paragraf; diğeri merkezi idarenin teşkilatlanmasını düzenleyen madde 11/b'dir. Buna göre merkezi idarede *"görev ve yetkilerin tespiti ile teşkilatlanmada, idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınır."*

İdarenin bütünlüğü, Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan ve *"idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir"* biçiminde açıkça tanımlanmış temel bir kamu yönetimi kuruluş ve işleyiş ilkesidir.

"İdarenin bütünlüğü ilkesi, tekçi devlet ve kanuni idare ilkesi ile sıkı sıkıya ilişkilidir... İdarenin gerek kuruluş ve gerek görevleri yönünden bütünlüğü, hiyerarşi ve idari vesayet olarak adlandırılan belli başlı iki hukuki araç ile gerçekleştirilmektedir. Bunlardan hiyerarşi, merkezi idare kuruluşlarının arasında bütünlüğü sağladığı gibi, aynı tüzelkişi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasında

da bütünlüğü sağlamaktadır. İdari vesayet ise, merkezi idare kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları (öteki kamu tüzelkişileri) arasındaki bütünlüğü saptayan hukuki araçtır."

İdari vesayet, Anayasa'nın 127/5. maddesinde idarenin bütünlüğünü sağlama mekanizması olarak ayrıca tanımlanmış ve düzenlenmiştir. Tanımlar açıkça göstermektedir ki, "idarenin bütünlüğü" ilkesinin devlet tüzelkişiliği içinde erimiş ve kaynaşmış olan merkezi yönetimin örgütlenmesi -bakanlıklar için dile getirilmiş olması özel bir boşluk doldurmaz. Bu ilkenin, yerel yönetimlerin uymakla yükümlü oldukları bir ilke olarak anılması da özel değer taşımaz. Çünkü yerel yönetimler açısından idarenin bütünlüğü, "yerinden yönetimin bazı sakıncalarını giderme"ye yönelik olarak geliştirilmiş olan idari vesayet kurumu eliyle gerçekleştirilir. Bu kurum, yerel yönetimce değil, bunlar üzerinde merkezi yönetimce kullanılır.

KYTK, merkezi yönetim ya da yerel yönetim maddelerinde değil, genel olarak kamu yönetiminin kuruluş ve işleyiş ilkeleri içinde sayması gereken idarenin bütünlüğü ilkesini anmaktan kaçınırken, bu başlıkta subsidiarite ilkesini geçerli sayarak anayasa ihlaline yol açan köklü bir tercih değişikliğine gitmektedir.

Subsidiarite, Türkçesiyle yerellik ilkesi, hizmette halka yakınlık ya da hizmetlerin halka en yakın ve uygun birimler tarafından görülmesi gibi oldukça gevşek ifadelerle dile getirildiğine rastlanan bir örgütlenme ilkesidir. Ortaya çıkışı 1990'ların başına, Avrupa Birliği'ni yaratan Maastricht Anlaşması'na denk düşmektedir. Avrupa Birliği'nde yerel ve bölgesel düzeylerin güçlendirilmesini, bunların yapamayacakları işlerin üye devletlerce, üye devletlerce yapılamayacak olanların da Brüksel tarafından yapılmasını öngören subsidiarite ilkesi, üye devlet yetkilerinin bir yandan yerel düzeye bir yandan Brüksel merkezine doğru çekilmesini sağlayacak bir mekanizma olarak formüle edilmiştir. Daha kısa bir deyişle bu ilke, AB örgütlenmesini federal bir devlet yapısına dönüştürme sürecinde uygulanacak siyasi nitelikte bir yönetim ilkesidir.

Ancak ilkenin uygulama alanı AB örgütlenmesi ile sınırlı bırakılmamış, ilke, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler için de geçerli sayılmıştır. Avrupa Konseyi'nin Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye'den daha 1996 yılında 'idari vesayet' ilkesini kaldırmasını, yerine subsidiarite ilkesini yerleştirmesini istemiş bulunmaktadır. Kongre, 1996 yılında Türkiye'de yürütülen yerel yönetim reformu yasa tasarılarını konu alan bir tavsiye kararı almıştır.

"Hatıra gelmelidir ki, merkezi hükümetin 'vesayet' olarak adlandırılan denetim sistemi, yerel yönetim politikalarının amaca uygunluğu üzerinde bir denetimi vurgulamanın ötesinde daha geniş amaçlara odaklanmış olan Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ile çelişir ve bu nedenle Anayasa'nın 'idarenin bütünlüğü' ilkesine dayanan 127. maddede değişiklik önerilmesi gerekebilir. Bu ilke, Özerklik Şartı'nda altı çizilen subsidiarite [yerellik] ilkesine de karşıttır."

Karar'ın "Türk Reform Önerisinde Söz Edilmeyen Konularla İlgili Öneriler" başlığı altında Kongre, 19 madde halinde çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur. Tavsiyeler arasında yer alan iki madde, Türkiye'de üniter devlet örgütlenmesini tartışmaya açmaya çağrı niteliği taşıması nedeniyle önem kazanmaktadır.

"1. Türk Anayasası'nın 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye'nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olmakla birlikte, mümkünse Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na referansla, 127. maddede yerel ve bölgesel özerklik ve subsidiarite ilkesine açık bir gönderme yapılabilir."

"3. Madde 127'de anılan yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet, doğal olarak yasa ve anayasal ilkeler ile uyumlu ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesine [merkezin denetim yetkisini düzenleyen maddedir] uygun bir biçimde sınırlandırılmalıdır."

İdarenin bütünlüğü ilkesinde "genel yetki" merkezi yönetimindedir. Yerel yönetimlerin yetkileri, görevlerin sayılıp

sınırlandırılmasıyla belirlenir. Buna karşın subsidiarite ya da yerellik ilkesinde "genel yetki" yerel yönetimlere aittir. Görevleri sayılıp sınırlandırılan taraf merkezi yönetimdir. Bu özellik, aynı zamanda federal devlet anayasalarının sergilediği bir özelliktir. Durumu daha somut görmek üzere, ABD Anayasası'nda federal devlet ile eyaletler arasındaki görev bölüşümü sistemi örnek olarak incelenebilir:

ABD Anayasasında	KYTK Taslağında
Federal Devletin Görev Alanı	Merkezi Yönetimin Görev Alanı
Ulusal savunma	Savunma, güvenlik
Gümrük ve dış ticaret	Dış politika, dış ticaret, gümrük
Eyaletlerarası ticaret	Tapu kadastro, nüfus, vatandaşlık
Vatandaşlık mevzuatı	Maliye, hazine
Para rejimi	Adalet
Posta işleri	Din hizmetleri
Ölçü ve standartlar	Sosyal güvenlik
Patent ve telif hakları	Ulusal düzeyde sivil savunma
Vergi, devlet adına borçlanmak	Milli eğitimde müfredat geliştirme
Yüksek Mahkemenin altında	Vakıflar
mahkemeler kurmak	

KYTK Tasarısı Taslağı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetkileri değil görevleri paylaştırmakta ve bunu federal devlet anayasalarında yapılan yönteme koşut bir biçimde düzenlemektedir.

2. Yetki Genişliği Yerine Görevler Ayrılığı İlkesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, bakanlıkların örgütlenmesinde köklü bir değişiklik getirerek, il ve ilçelerde valilik ve kaymakamlık olarak örgütlenmiş bulunan il genel yönetimi sistemini ortadan kaldırmaktadır.

Taslağa göre, bakanlıklardan yalnızca İçişleri, Maliye ve Çalışma Bakanlıkları taşrada valilik yönetiminde örgütlenebilecektir. Geriye kalan bakanlıkların taşra örgütleri mal, araç, ödenek ve personelleriyle birlikte il özel idarelerine ya da belediyelere devredilecektir. Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık

Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Tanıtım Bakanlığı, Çevre ve İmar Bakanlığı il ve ilçe yapısı bakanlık-valilik sisteminden alınacak yerel yönetimlere devredilecektir.

Bu devir, taslağın yasalaşıp yayımlanmasından başlayarak bir yıl içinde gerçekleşecektir. Böylece, 1,250,000 civarında merkezi yönetim personeli yerel yönetim personeli olacak ve devlet bütçesinin günümüzde %15'lik bir kesimini yöneten yerel yönetimler kaba bir tahminle bütçenin üçte ikisini yönetmeye başlayacaklardır. Personel, taşınur ve taşınmaz mallar ve bütçenin yönetimi bundan böyle merkezi yönetim kurallarına göre değil, yerel yönetim dünyasının hukuk kurallarına bağlanmış olacaktır. Bu yönetimin perspektifi ulusal değil, il ya da belediye sınırlarıyla bağlı yerel perspektiftir.

Öngörülen devir işleminin en önemli sonuçlarından biri, anayasal ilkelerden birinin daha değiştirilmesidir. Anayasaya göre Türkiye'de illerin idaresi "*yetki genişliği*" esasına dayanır. Bu esasın örgütü 'il genel yönetimi'nden sorumlu taşra idaresidir; valilik-kaymakamlık kurumudur. Anayasa, illerin yönetiminde "*görevler ayrılığı*" esasın benimsemesini. Bu durum, 1961 Anayasası'ndan bu yana böyledir. 1961 Anayasası, anayasal tarihimize 1876 Anayasası ile giren ve 1921 ile 1924 Anayasal düzenlemelerinde de korunan "*illerin idaresi yetki genişliği (tevsi mezuniyet) ve görevler ayrılığı (tefriki vezâif) ilkesine dayanır*" hükmüne son vermiştir. Böylece yönetim sistemi taşrada il özel idaresi değil, il genel yönetimi üzerine yükselmiştir.

İl genel yönetimi, tüm merkez örgütlenmesinin uzantısı olan taşra kuruluşlarının, illerde valilerin ilçelerde kaymakamların yönetiminde toplandığı yapıdır. Hemen her bakanlık illerde il müdürlüğü, ilçelerde ilçe müdürlüğü olarak örgütlenmiştir; başlıca bakanlıkların yöneticileri illerde il idare kurulu ve ilçelerde ilçe idare kurulu olarak heyet halinde iş görmekte, illerin genel yönetimini gerçekleştirmektedirler.

KYTK, bu yapıyı oluşturan birimleri çekip almakta ve il genel yönetimine yalnızca İçişleri Bakanlığı'nı, Maliye Bakanlığı'nı ve Çalışma Bakanlığı'nı bırakmaktadır. Böylece il ve ilçelerde tarım, bayındırlık, eğitim, sağlık müdürlüklerinden oluşan idare kurullarını üyesiz bırakarak fiilen ortadan kaldırmaktadır. Valilik ve kaymakamlıklar, İçişleri Bakanlığı kapsamında nüfus, sivil savunma, emniyet; Maliye Bakanlığı kapsamında defterdarlık ve vergi daireleri; Çalışma Bakanlığı kapsamında şu anda yalnızca 22 il merkezinde örgütlenmiş durumda olan çalışma birimleri kalmaktadır. Bunlara bir de tapu işleri ile diyanet işleri eklenebilir. Böyle bir görev alanının, ilin genel yönetimini üstlenmek anlamına gelmediği açıktır. Anayasada illeri 'yetki genişliği' esasına göre yönetmekten sorumlu kılınan örgütsel mekanizma, örgütsüz ve yetkisiz kılınmıştır. Sonuçta, anayasal bir ilke fiilen uygulanamazlık durumu yaratılarak ihlal edilmiştir.

Bakanlık taşra örgütlerinin il özel idaresi ile belediyelere devri değişikliği, illerin yönetimini "görevler ayrılığı" yada eski anayasalardaki deyişle "tefriki vezaiif" ilkesine bağlama sonucu yaratmaktadır. Türkiye'de 1876'dan beri tartışılan bu iki kavram, en azından 1910'lu yıllardan bu yana şöyle algılanmaktadır:

"... tevsii mezuniyet devairi merkeziye kudreti karar ve icrasından [merkezi yönetimin karar ve yürütme gücünden] bir kısmını maiyet memurlarına tevdi eylemektir. ... Tevsii mezuniyet ancak memurin hakkında kabili tekliftir. Tefriki vezaiif bilakis ahaliye taalluk eder. Tefriki vezaiif bir devlette hükümetin deruhte ettiği vezaiifi ehemmiyetlerine göre aksamı müteaddiyeye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümeti merkeziyeye tahsis ile aksamı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir. ... Tevsii mezuniyet merkezi saltanat haricinde bulunan memurini idarenin salahiyetini tevsii demek olduğuna ve bunların daimi kaydı memuriyetle devairi merkeziyete merbutiyetlerine nazaran bu vusati idare bir dereceye kadar dairei münakaşadan hariç kalabilir. Fakat tefriki vezaiif esası pek ciddi tetkik ve tettebbua değerlidir. Ruhu mesele, vezaiifi devlete nafi bir surette tefrik ede-

bilmektedir. Ehemmiyeti siyasiye ve içtimaiye, tefriki vezaiifte değil tefrik edilecek vezaiftedir. Vezaiften merkezde hıfzolunacak aksam ve vilayat ve belediye idarelerine tefrik olunacak kısımların derece ve şumuludur ki ehemmiyeti haizdir. Tefriki vezaiif olur ki memleketin terakkiyatı iktisadiye ve tekemmülatı fikriyesinin, binaenaleyh menafü umumiyenin en büyük saiki, en metin istinatgahı olur. Ve yine öyle tefriki vezaiif yapılabilir ki, hakikatte tefriki vezaiif değil ademi merkezियeti siyasiye teşkil eder."

İllerin yönetiminde "yetki genişliği" ile "görevler ayrılığı" ilkelerinden hangisinin esas olması gerektiği tartışması, Tanzimat reformlarından başlayarak 1876 Anayasası reformlarında, Berlin Anlaşması hükümlerinde, Doğu Rumeli Eyaleti Kuruluş Yasası'nda, 1908 İkinci Meşruiyet döneminde, 1920-1923 yılları arasında hazırlanan ve yasalaşamayan "Vilayat Şuralar Kanunu Tasarısı" ile "İdarei Hususiyeyi Vilayat Kanunu Tasarısı" çalışmalarında aralıksız biçimde tartışılmıştır. 1924 Anayasası illerin idaresinde her iki ilkeyi birlikte anmayı sürdürmüşse de, il yönetimi asıl olarak merkezin taşra örgütlenmesine yaslanmış ve bu durum 1961 Anayasası ile Anayasal ilke haline getirilmiştir.

İllerin yönetiminde yetki genişliği, devlet yönetiminin hiyerarşik sistem içinde memurlar eliyle, ama bunlara yetkilerini kullanmada hareket serbestliği tanınarak örgütlenmesi demektir. İl ve ilçeler, yada valilik ve kaymakamlık kurumları, kendilerine özgü kamu tüzelkişiliğine sahip değildir. Bunlar, merkezi yönetimle birlikte, bakanlıkların da tümünü içeren "devlet tüzelkişiliği" içinde erimiş kurumlardır. Buna karşılık il özel idaresi ile belediyeler, herbiri kendi tüzelkişilikleri olan yarı yapılardır. Görevler ayrılığı, yalnızca yetkinin devredilmesi değil, yerel seçilmiş organlara devlet görevlerinden bir bölümünün mali kaynaklar, taşınır ve taşınmaz mallar ve personel üzerinde yerel seçilmiş organlarca tüzelkişilik hakları kullanılmasına olanak vermek üzere göçürülmesi anlamına gelir. Bu nedenle de "görevler ayrılığı" ilkesi, bir sistemin üniterizmden federalizme açılışını bir nitelik sorunu olmaktan çıkarıp, bir nicelik sorununa dönüştürür.

Sorun, böyle bir değişikliğin, mevcut uluslararası ortamda ve Türkiye'nin toplumsal ve siyasal koşullarında ulusal birlik üzerinde nasıl bir etki yaratacağı sorunudur. Yerel idarelere görev göçürmek, ulusal birlik üzerinde bütünleştirici bir etki mi yoksa çözücü bir etki mi yapacaktır? Küreselleşme zamanlarında, daha açık bir deyişle, ulus-devletin eriyişinin kaçınılmaz ilan edildiği, özgürlüğün etnik ve dinsel topluluk haklarına indirgenildiği bir dönemde ve Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgesel çatışma ortamında bu soruya olumlu yanıt vermek gerçekçi değildir. KYTK taslağında öngörülen değişikliğin, ulusal birlik üzerinde olumsuz etkiler yaratacak özellikler taşıdığı kabul edilmelidir.

Öte yandan, böyle bir değişikliğin, Anayasa "*illerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanır*" hükmünü taşıırken yapılabilmesi olanaklı değildir.

3. Bölgesel Yönetim: Bölge Kalkınma Ajansı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı, Nisan 2003'te hazırlanan nüshasında, Türkiye'de var olmayan bir kamu kurumu yaratıyordu. Buna göre, "*İstatistik Bölge Düzeyi -2*" kademesinde Bölgesel Kalkınma Ajansı adlı yapılar kurulacaktı. Bu hüküm sonraki tasarlarda yer almamıştır, Eylül taslağında da yer almamaktadır. Ancak konuya ilişkin çalışmalar, "*Bölge Kalkınma Ajanslarının Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*" başlıklı ayrı bir yasa hazırlığına konu edilmiştir.

Türkiye, Avrupa Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tanımlanması öngörülen '*istatistik bölgeleri*'ni üç düzeyli olarak, 22 Eylül 2002 tarihli *Resmi Gazete*'de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararıyla belirlemiş ve ilan etmiştir. İstatistik Bölge Düzeyi 1'de ülke toprakları 12 bölgesel birime, Düzey-2'de 26 bölgesel birime, Düzey-3'te ise var olan illerden oluşan 81 bölgesel birime ayrılmıştır. Bölge Kalkınma Ajansları bu listede merkezleri de belirtilmiş olan 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir. Bunların bölgedeki valilikler, belediye başkanlık-

ları, sanayi ve ticaret odaları, yatırımcıları bir araya getiren karar yapılarına ve özellikle Avrupa bölge kalkınma fonlarından elde edilecek kaynaklar başta olmak üzere özel sermaye ya da kamusal gelirlere dayanan bütçelere sahip olmaları tasarlanmaktadır.

Ajansların yapıları net bir biçimde belirlenmiş değildir. Hazırlanan taslaklarda, bunların kamu idaresi olarak değil, kamu kurumu olarak yapılandırılacağı anlaşılmaktadır. Bunun anlamı, Bölge Kalkınma Ajansı'nın bir yerel yönetim yada *'bölgesel özyönetim'* olarak kurulmayacağıdır. Bununla birlikte, sözkonusu kurumların karar ve yürütme organları, yalnızca taşra örgütü memurlarından da oluşmayacaktır. Dolayısıyla bu yapılara bakanlıkların bölge müdürlüklerine benzer bir tür *"bölgesel taşra yönetimi"* olarak da bakılamaz. Ajansların karar ve yürütme organlarında karma bir yapı yaratılması tasarlanmaktadır. Karma yapı içinde merkezden yönetimin temsilcileri (valiler, DPT temsilcileri gibi), yerinden yönetimin temsilcileri (belediye başkanları gibi) ve yörenin iş ve sermaye çevreleri ile yerel seçilmişlerden oluşacağı gözönünde bulundurulmalıdır. Bu yapı, 26 bölgede yönetimin bir tür *'bağımsız idari otorite'* ya da üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri, kamu karar gücünü kamu organ ve kişilerinden alıp özel sektör ile gönüllü örgüt adı verilen tüzelkişilerle paylaştıran yönetişimci bir kuruluştur.

Öngörülen bölgesel yönetişim sistemi, var olan kamu hukuku sistemi içinde tanımsızdır. Bunların demokratik yönetim bakımından sorunu, iş ve sermaye çevrelerini kamu kudretini kullanmaya doğrudan ortak etmekten kaynaklanır. Bu yolla kamu karar mekanizmaları toplumun bir sınıfına doğrudan açılırken, öbür sınıflarına kapalı tutulmaktadır. Böyle bir formülün, zaaflarından sıklıkla ve haklı olarak yakınılan temsili demokrasi sisteminden daha geri bir sistem yarattığı ortadadır. Öte yandan, bölgesel çıkar odaklarını kamu kudretiyle güçlendirmiş bir bölgesel yönetişim sisteminin bölgecilik ve yerelciliği ateşleme potansiyeli, bölge halkının

oylarıyla seçilmiş kişilerden oluşan bir 'bölgesel özyönetim' sisteminin bu yöndeki potansiyelinden daha yüksek olabilir. Dolayısıyla, devletin idari yapılanmasının ulusal birlik sorunu üzerine etkilerini düşünürken, tartışmaların alışlagelmiş biçimde 'bölgesel özyönetim' modeli üzerinde yoğunlaşmasından vazgeçmek gerekmektedir. Günümüzde yönetim modellerinin, kamu hukukunun sınırlarını zorlayan bir çeşitliliğe ulaştığı unutulmamalıdır.

4. İl Özel İdaresinin Statüsü: Yerel Yönetim mi Bölgesel Yönetim mi?

Türkiye'nin var olan sisteminde üç tür yerel yönetim vardır: İl özel idaresi, belediye ve köy. Bunlar, genel yasal sistemin içinde, kendi kuruluş ve yetki çerçevelerini düzenleyen yasalara sahiptirler. Her üçü de birer kamu idaresi ve özerklik ilkesi gereğince çalışan yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

İl özel idareleri, 19. yüzyılın son çeyreğinden bu yana, Prens Sabahattin adıyla temsil edilen liberal siyasal programlar için, il yönetiminde tek yetkili kuruluş haline getirilmeye çalışılan idareler olmuştur. Yetkilerin il meclislerine devredilmesi, il genel yönetimi varlığının bu meclislerin yönetimi altına çekilerek etkisizleştirilmesi yada gözetici konuma çekilmesi ya da ortadan kaldırılması önerilmiştir. KYTK, bu siyasal programı uygulamaya koymakta, valilik olarak bilinen il genel yönetimi kaldırmamakla birlikte etkisizleştirmektedir.

İl özel idareleri, bir yerel yönetim türüdür. Bunun bir anlamı, Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan ve Türkiye tarafından da kabul edilmiş bulunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine bağlı olmasıdır.

Buradaki sorun, il özel idarelerinin Avrupa Konseyi bünyesinde çalışan Avrupa Bölgesel ve Yerel yönetimler Kongresi içinde, il özel idarelerinin 'Yerel Meclis' içinde değil 'Bölgesel Meclis' içinde temsil edilmeleridir. Kongre yerel meclisinde Türk temsilciler belediye başkanları ile belediye meclisi üye-

leri iken, bölgesel meclisteki temsilciler il genel meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Önceki yıllarda bu meclislere il özel idaresi başkanı sıfatıyla katılan valiler, seçilmiş değil atanmış oldukları için itirazla karşılaşmışlar ve temsil gücü taşımadıkları gerekçesiyle üyelikten çıkarılmışlardır. Anılan Kongre ve Avrupa Konseyi açısından il özel idareleri “*yerel yönetim*” değil, “*Türkiye öyle bildirdiği için, bölgesel yönetim*” kategorisinde yer almaktadır.

Kongre, günümüzde çalışmalarını sürdürülen bir yeni şart hazırlamaktadır: Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı. Bu hazırlık tamamlandığında ve Türkiye tarafından da kabul edildiğinde, il özel idarelerinin tanımı değişmiş olacaktır. Avrupa kararları açısından iller, bölgesel yönetim ilkelerine göre örgütlenmeleri gereken birimler olarak görülecek, bu durumda il özel idarelerinin iç yapıdaki konumlarının da değişmesi gündeme gelecektir. Bölgesel yönetimlere ilişkin şart, yalnızca saf yönetsel yapılar sorunuyla değil, bölgesel topluluklar sorunu ile doğrudan ilgilidir. Hatta denebilir ki, yönetsel sorun kabuğu, toplulukların yapısı ise içeriği oluşturmaktadır. Bu durumda, KYTK ile hemen tüm kamu hizmetlerinin devredilmek istendiği il özel idareleri, Avrupa Birliği faktörünün doğrudan etkisiyle, gelecekte bir statü değişimi ile yüzyüze kalabilecektir.

5. İl Özel İdaresi ‘Eksik’ Yerel Yönetim:

‘Sahici’lik Nasıl Sonuçlanabilir?

Yaygın değerlendirmelerden biri, il özel idarelerinin başında bir atanmış olarak vali bulunduğu için, ‘gerçek’ anlamda yerel yönetim olmadıkları görüşüdür. ‘Gerçek’ bir yerel yönetimin tüm organlarının yerel halk tarafından seçilmiş olması gerektiği düşünülmektedir.

Taslak merkezin görevlerini il özel idareleri ile belediyeler arasında paylaştırdığı için, bazılarına göre bu düzenleme, gerçek ve tatmin edici bir yerelleşme değildir. Devredilen görevler il halkının seçmişlerine verilmemekte, yine valilerin elinde kalmaktadır. Ya il özel idarelerinin başkanı atanmış

vali olmamalı ya da görevler asıl olarak belediyelere devredilmelidir. Varolan il özel idare kanunu tasarı taslaklarından birinde ilk öneri benimsenmiş ve il özel idarelerinin başına il genel meclisince kendi içinden seçilecek bir üyenin geçirilmesi biçiminde bir düzenleme yapılmıştır. Öte yandan değişik zamanlarda kimi yetkililerin '*seçilmiş valilik*' sistemine geçilmesi yönündeki önerileri de basında yer almıştır.

İl özel idareleri, illerin yönetiminde '*yetki genişliği*' esasının kabul edildiği bugünkü yapıda ilin yönetiminden sorumlu '*genel yetkili*' bir kamu idaresi değildir. Ulusal vergi gelirleri tahsilatından yalnızca %1,5 oranında pay almaktadır ve illerin yönetiminden sorumlu olan valilik sistemi yanında sınırlı bir role sahiptir. Başında yürütme organı olarak bulunan vali, özel idarenin başı olarak '*il halkının temsilcisi*' sıfatıyla çalışsa da, varlığını ve gücünü il halkından değil merkezi yönetimden almaktadır.

Bu özelliklere karşın, atanmış vali - il meclisi ilişkileri hiç de tek yönlü ve vali ağırlıklı bir nitelik sergilemez. Valilerin görevlerini sürdürmeleri, ilde yerleşik ve baskın olan, çoğu durumda içiçe geçmiş bulunan iktisadi çıkar gruplarıyla siyasal baskı gruplarının tercih ve etkilerine sıkı sıkıya bağlıdır. Öte yandan il genel meclislerinin de valilerin ağırlığı altında sıfır etki gücüyle iş gördükleri ileri sürülemez. Buna iki örnek verilebilir. İlk örnek, İstanbul'un Doğu Kudüs ile kardeş şehir ilan edilmesine ilişkin bir karar alan İstanbul il genel meclisi ile özel idarenin yürütme organı olarak İstanbul Valisi arasındaki Danıştay davasıdır. Meclis, il genel meclisi başkanı olarak valinin karşı koymasına karşın Haziran 2002'de bu kararı almış, valinin Danıştay'a başvurması üzerine karar Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Başka bir örnek, il özel idaresi mülkiyetindeki bir taşınmazın özel mülkiyete konu hastane olarak kullanılmak amacıyla takas edilmesiyle ilgilidir. Muş İl Genel Meclisi, bir şirkete ait binayla eskiden tavukçuluk yapılan özel idareye ait taşınmazın takas edilmesine karar vermiştir. İl Genel Meclisi'nin kararı valinin Danıştay'a itirazı sonunda Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Örnekler, il genel

meclislerinin, bugünkü durumda gerek harcama gücü gerek ilin genel yönetim yetkisiyle hatırı sayılır bir güce sahip olan valilik kurumunun karşı çıkmasına karşın, siyasal ya da yerel rant dağıtma nitelikli kararlar alabildiklerini göstermektedir.

Taslak'ta öngörülen sistem uygulandığında, il özel idarelerinin başındaki atanmış valilik kurumunun sürmesi, il özel idarelerinin 'sahici' yerel yönetim olup olmamaları bakımından hemen hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Çünkü valilik kurumuna gücünü veren taşra örgütlenmesi valilikten çıkıp il özel idaresinin yönetimine geçmiş, il harcamalarında genel yetkili kurum il genel meclisi olmuş olacaktır. Bu konum, 'atanmış' valinin merkezin değil, il seçmenlerinin temsilcisi kimliğini baskın kılacaktır. Sonuç, gücün kaynağı ve atanma usulü arasındaki kan uyuşmazlığı nedeniyle, gündemin kısa bir zaman sonra valilerin seçimle işbaşına gelmeleri tartışmalarıyla işgal edilmesi olacaktır.

Genel yetkili bir yerel meclis, başkanlığını seçilmiş valinin yaptığı bir yönetim yapısı, yine Taslak'ta getirilen il meclisi bağlantılı yarı-yargısal "ombudsmanlık" ya da "halk denetçiliği" sistemi yapısına iki işlev eklenirse, vergi koyma yetkisi ve yargıda yerelleşme gibi iki eksiklik tamamlanırsa, eyalet sistemi oluşumu tüm unsurlarıyla gerçekleştirilmiş olacaktır.

6. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim İlişkileri

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı, merkezi yönetime verdiği genel yetkileri "*ulusal ve bölgesel düzeyler*" için vermektedir. Merkezi yönetim kamu hizmetlerine ilişkin genel ilke ve politikaları, amaç ve hedefleri, standartları "*ulusal ve bölgesel*" düzeydeki hizmetler için belirleyecektir. Madde 6'da düzenlenen bu duruma göre, merkezi yönetimin bu yetkisi "*yerel düzey*" için geçersizdir.

Bu yaklaşım, "*mahalli idarelerin görev, yetki, sorumlulukları*" başlıklı madde 8'de pekiştirilmiştir. Bu maddeye göre, yerel yönetimler hizmetleri yürütürken "*idarenin bütünlüğüne*",

"kalkınma planı ilkelerine", "yasalarla belirlenen esas ve usullere" bağlı olacaktır. Böylece, merkezi yönetim yerel yönetimlere ilişkin olarak "genel ilke - politika - amaç - hedef - standart belirleme" bakımından da yetkisiz kılınmıştır. Yerel yönetimler hizmetler için "kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçülerine" uymakla yükümlü sayılmaktadırlar. Taslak böylece "yerellik" ilkesinin gereğini yerine getirmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere ilişkin yönlendirme yetkisi yasa ile sınırlanmakta, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesine olanak sağlayacak etkili hiçbir mekanizmaya izin verilmemektedir.

7. Denetim Yetkisinin Özelleştirilmesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı'nın Eylül nüshasında, yerellik ve özelleştirme ilkeleri üzerine yükselen kamu reformunun "denetim işlevi"ne büyük önem verdiği görülmektedir. Bu konuya "Kamu Yönetiminde Denetim" başlığıyla kendi başına bir kısım ayrılmıştır.

Ne var ki, kamu yönetiminde denetimin "iç ve dış" olmak üzere iki türü olacağı belirtilmekle birlikte, iç denetimle ilgili iş gören teftiş ve denetim birimleri kurulması öngörülmemiştir. Taslak, bakanlıklarla bağlı ve ilgili kuruluşlarda var olan teftiş heyetlerini kaldırmaktadır. İç denetim, gerek görüldüğünde, kurum ve kuruluşların en üst amirlerince görevlendirilecek kişi ya da kişilerce yapılacaktır. Dış denetim ise, mali denetim temelinde Sayıştay eliyle yapılacaktır. Yerel yönetimler için bir başka düzenlemeye gidilebilecektir. Yerel yönetimlerin mali denetimi "Mahalli İdareler Denetleme Kurulu" tarafından yapılacaktır. Hem Sayıştay hem sözkonusu Kurul, denetimi kendileri yapabilecekleri gibi "yaptırabilecek"tir de.

Öngörülen yapıya göre,

1. Bakanlıkların ilgili oldukları konularla sınırlı olarak yerel yönetimleri denetleme görevleri söz konusu değildir.
2. Bakanlıkların kendileri için iç denetim örgütlenmesi gereksiz görülmüştür.

3. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mali denetimi, özel mali denetim şirketlerine ihale edilerek yaptırılabilir.

Bu düzenlemenin anlamı, merkezi ve yerel yönetimlerin mali denetiminin, ülkemizde halihazırda bankaların denetimini yapan ve bu işler için Türkiye’de işyerlerini açmış olan yabancı mali denetleme şirketlerinin tüm kamu gelir ve giderlerine tanık - müdahil hale getirilmeleridir. Taslak böylece 1995 yılında imzalanmış olan GATS (Kamu Hizmetleri Genel Anlaşması) adlı çoktarafli hizmet liberalizasyonu anlaşmasının gereğini de yerine getirmiş olmaktadır.

VI. SOSYAL DEVLET SORUNU

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, tercihini sosyal devlet yerine düzenleyici devlet ilkesinden yana yapmıştır. Sosyal devlet, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amaçlı devlettir. Düzenleyici devlet ise, piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır. Düzenleyici devleti yaratmanın ilk şartı, sosyal devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını [KİT’ler, bakanlıkların bağlı -ilgili kuruluşları- okullar, hastaneler] tasfiye etmek; devletin bu tür kurumlaşmaya gitmesini yasaklamaktır. Düzenleyici devlet, tüm toplumsal işleri özel sektöre devrederek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmaları kurmakla görevli sayılmaktadır. Sosyal devlette öncelik halkın ihtiyaçları ve toplumsal fırsat eşitliği sorununa verilmişken, düzenleyici devlette öncelik küresel sistemle kaynaşması teşvik edilen şirketler dünyasının ihtiyaçlarına verilmektedir. Bu tercihin somut uygulamalarından biri, devlet örgütlenmesinde ‘bakanlık’ sisteminden ‘üstkurullar’ sistemine geçilmesidir.

1. Özelleştirme İlkesi:

Piyasa Adına Devleti Yasaklamak

Başlıca kamu görevlerini yerel yönetimlere bırakan ve

bunların görev alanını merkezi yönetimin her türlü karışmasından özenle uzak tutan tasarı, yalnızca merkezi yönetim için değil aynı zamanda yerel yönetimler için de bir mutlak yasak ile bir mutlak serbestlik öngörmektedir.

Mutlak Yasak: Taslak, hem merkezi yönetimi hem de pekçok görev ve yetki devrettiği yerel yönetimleri, hizmet görme yetkisi bakımından yasaklamaktadır:

"Madde 5/k: Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla yetkili ve görevli kılınmadıkları alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez."

Taslak, tüm kamu dünyasını piyasa lehine yasaklara bağladıktan sonra, bir de merkezi yönetimi yerel yönetimler lehine yasaklara bağlamaktadır.

a. Madde 9/son paragrafa göre, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk alanlarına giren konularda çıkaracağı tüzük ve yönetmeliklerde, *"mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler"* koymaktan men edilmiştir.

b. Merkezi idarenin taşrada görülmesi gereken hizmetlerini valilikler ve kaymakamlıklar yürütecektir. Ancak yasalarda buna istisnalar getirilebilecektir.

c. Merkezi idare birimleri, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren konularda örgütlenemeyecek, doğrudan ihale ve harcama yapamayacaktır.

d. Merkezi idare yatırımları, ilgili bakanlık uygun görürse yerel yönetimler eliyle yapılabilecektir. Bu durumda yatırımın ödeneği ilgili yerel yönetime aktarılacak, kaynak yerel yönetim birimince kullanılacaktır. Böylece, harcama usulünde merkezin değil yerel yönetimin bağlı olduğu kurullar geçerli hale getirilmektedir.

Mutlak serbestlik: Devlet, merkezi ve yerel düzeylerde piyasa lehine, merkez de yerel yönetimler lehine yasaklandıktan sonra, tüm kamu sistemine, hizmetleri görme bakımından bir özgürlük getirilmektedir: Hem merkezi hem yerel yönetimler, yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri özel sektöre devretme bakımından tam yetkili sayılmışlardır:

“Kamu hizmetlerinin gördürülmesi

Madde 10- Merkezi idare ve mahalli idarelerin yetkili organlarının kararı ile uygun gördükleri hizmetler, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir.”

Tüm kamu kurum ve kuruluşları, hem merkezde hem yerel yönetimlerde, hizmetleri doğrudan kendi personeli ve örgütleri eliyle değil, özel sektöre devir yoluyla gördürebileceklerdir. Kapsam, hizmet türleri bakımından ne istisna öngörmekte ne de sayıp sınırlandırma usulü benimsemektedir.

Getirilen düzenlemenin “*mutlak serbestlik*” olarak nitelenmesi, aşırı bir yorum ya da ölçüsü kaçmış bir vurgu olarak eleştirilebilir. Örneğin, cümle sonunda “*gördürür değil gördürebilir*” dendiği, bu açıdan kamu kurum ve kuruluşlarına takdir yetkisi tanıdığı ileri sürülebilir. Ne var ki, sahip olduğumuz bir deneyim, bu yönde olası bir eleştiriyi geçersiz kılmaktadır.

Merkezi ve yerel kamu kurumlarında özelleştirme politikası, 1988 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan birkaç sözcükten ibaret bir değişiklikle başlatılmıştır. Bu devasa boyutlardaki yasanın bir maddesine, en az öneme sahip sınıflardan biri olan yardımcı hizmetler sınıfıyla ilgili bir konuda bir paragraf eklenerek, hizmetli ve odacılar eliyle görülen işlerin ihale edilebileceği hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme okullardan hastanelere, bakanlıklardan belediyelere yemek, temizlik, güvenlik, taşıma... pekçok hizmetin taşeronlaşmasına yolu açmıştır. Günümüzde kamu kurumları, yemekhanelerde ve temizlik işleri ihalelerinde yalnızca

yerli küçük işletmeci şirketlerle değil, ulusötesi şirketler ve bunların temsilcileriyle içiçe yaşar hale gelmiştir. Bu yöntem, 2003 yılında bir kez daha kullanılmış, aynı maddede "sağlık hizmetleri sınıfı"nu tanımlayan fıkraya bir paragraf eklenmiştir: "Lüzumu halinde, bu sınıfa [sağlık hizmetlerine] dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin, ücretleri döner sermaye gelirlerinden karşılanmak kaydıyla, üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür."

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağında yer alan hüküm, örneğin "yardımcı hizmetler" gibi bir sınırlama da getirmemektedir. Böylece özel idareler ile belediyeler okullardan sağlık evi ve ocaklarına, halk kütüphanelerinden müzelere, ormanlık alanların işletilmesinden devlet üretme çiftlikleri ya da araştırma enstitülerine kadar çok geniş bir kamu görev alanını özel sektöre devretme yetkisine sahip kılınmaktadır.

Bu hüküm, yaklaşık iki yıldan bu yana Türkiye'nin en önemli gündem maddelerinden biri olan kamu ihale sistemi düzenlemeleriyle birlikte düşünülmelidir. Kamu ihale sistemi, bir yandan Dünya Ticaret Örgütü'nün "kamu alımları" ile ilgili liberalizasyon kararları, bir yandan Dünya Bankası ve IMF anlaşmalarında yer alan koşullar, bir yandan da Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi koşulları içinde yer en önemli küresel başlıklardan biridir. Yerli ve yabancı yatırımcılar ve satıcılar arasında hiçbir farklılığın bırakılmadığı bir ortamda, hem merkezi hem yerel kamu hizmetleri, ihaleden imtiyaza uzanan çeşitli yöntemlerle özelleştirmeye açılmaktadır.

Bunlar, kamu kesimini özel kesim adına yasaklama ve kamu hizmetlerini piyasaya devretme hükümleridir. Taslağın özünü oluşturan ikinci özellik, "sosyal devlet yerine düzenleyici devlet" sistemi oluşturma özelliği bu hükümlerde somutlaşmaktadır. Kurulan mekanizma, geniş görev ve kaynaklara kavuşan yerel yönetimleri, bu görev ve kaynakları yerli yada yabancı sermaye kesimlerine aktarma istasyonu olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle taslak yerel yönetimleri güçlendirme taslağı değil, yerelleştirme yoluyla özelleştirme taslağı niteliği taşımaktadır.

Taslağın yasalaşması halinde, 1990'lı yıllarda ilk denemeleri yapılmış olan kentsel su ihtiyacını karşılayan barajların, belediye su işletmeciliğinin, yerel yönetim birlikleri üzerinden yapılan çöp tesisi işletmeciliğinin, metro yada raylı sistem yapımı ihaleciliğinin, Türkiye yerel yönetimlerini nasıl bir dış borçlanma ve yabancı imtiyazlar ağı içine çektiği kısa bir zaman içinde görülecektir. Kısa bir zamanda görülecek bir başka şey, bazı il ve belediyelerde kamu hizmetleri için gerekli finansman kaynakları bulunamazken, bazı il ve belediyelerde kamu hizmetleri ağının pahalılaşması ve yabancılaşması olacaktır. Bunlar, taslağın toplumsal ve bölgesel eşitsizlikleri artırma yönünde yapacağı etkilere işaret eden örnekler olarak değerlendirilmelidir.

2. Yönetişim İlkesi: Kamu Kudretinin Odağı ile Aktörünün Değişmesi

Taslak merkezi yönetimi yerel yönetimler lehine, her ikisini birlikte piyasa lehine yasaklamakta, sonra tüm kamu kurum ve kuruluşlarını görev alanlarını piyasa sistemine devretmeye hazırlamaktadır. Bu mekanizma, hem kurulurken hem de işletilmeye başladıktan sonra, özel sektör ile 'sivil toplum kuruluşları'nın karar verme sürecine etkili bir biçimde katılmalarını gerektirir. Taslak bu gerekliliği madde 5/e ile madde 6/d paragraflarındaki hükümlerle karşılamaktadır.

Tüm kamu yönetiminde işleyişin temel ilkeleri sıralanan madde 5/e'ye göre:

"Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır."

Merkezi yönetimin genel yetkilerinin düzenlendiği madde 6/d'ye göre:

"Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında"

iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek"

Merkezi yönetim;

a. Bürokrasi + özel sektör + sivil toplum kuruluşları arasında,

b. İletişim ve işbirliği mekanizmaları oluşturacaktır ve

c. Bu mekanizmaların hizmet ve işlev kapasitelerini güçlendirecektir.

Öngörülen yalnızca bir danışma mekanizması değil, "hizmet ve işlev kapasitesini güçlendirmek" ifadesinden anlaşılacağı gibi kurumsal bir örgütlenmedir. Dile getirilen ortaklığın günümüzde en gelişmiş biçimi, IMF ve OECD üzerinden gelen üst kurul yapılarıdır. Üstkurul deneyimini örnek alırsak, üstkurulların bakanlıkların en temel yetkilerini çekip almaları ve bakanlıkları içi boş bürokratik birimlere dönüştürmeleri gibi, mevcut kamu karar ve yürütme noktalarında bir "yer ve aktör değişikliği" ile yüz yüze gelineceği tahmin edilebilir.

Günümüzde kamu kudreti, yasama emrinde çalışan yürütme organı ve ona bağlı bürokrasi tarafından kullanılmaktadır. Öngörülen mekanizmayla kamu kudreti bu noktadan dışarı çıkarılacaktır. Yeni konumda yetki sahipleri yalnızca yürütme-bürokrasi değil, bununla birlikte şirket temsilcileri ve sivil toplum kuruluşlarından gelme kişiler olacaktır. Hüküm, kamu kudretinin yerini ve aktörünü değiştirmenin, iki yüzyıllık temsili demokratik yapılanmaya son vermenin başlangıç adımını ilan hükmüdür.

Kamu karar sistemini bürokrasinin tekelinden alıp, sisteme toplumun başka iki aktörünü katan bu hüküm, açık ki katılımcılık ilkesine işlerlik kazandırmaktadır. Katılımcılık, Taslağın daha ilk maddesinde kamu yönetiminin başlıca ilkelerinden biri olarak anılmıştır. Ancak, bu katılımcı formül demokratik değildir. Toplumsal kesimlerden asıl olarak sermaye kesimini tercih etmekte, örgütlenme düzeyi düşük ge-

niş toplumsal kesimleri karar sistemi dışına itmektedir. En az bunun kadar önemlisi, kamu kudretinin paylaşılacağı bu toplumsal kesim, 1990'lı yılların sonlarından bu yana gündeme gelen ve günümüzde yürürlüğe girmiş bulunan yerli-yabancı sermaye ayırımına son verme yasaları sayesinde, artık yalnızca "yerli" de değildir. Taslak Gerekeç'e dendiği gibi, "içerisi" ile "dışarı" kaynaşmıştır. Taslak bu "kaynaşma"nın gereğini yerine getirmekte, merkezi yönetime birbirleri karşısında imtiyazları olmayan kaynaşmış yerli-yabancı sermaye kesimini Türkiye Cumhuriyeti'nin ulusal kamu kudretine eşit ortak kılma için mekanizmaları kurma görevini vermektedir.

Bu yeni mekanizmanın adı "yönetişim" dir.

3. Esnek Bürokrasi ve Sözleşmeli-Yerel İstihdam

Kamu hizmetlerinin başlıca özelliklerinden biri, sürekliliktir. Hizmetlerde sürekliliğin güvencelerinden en önemlisi ise yasaları uygulamakla görevli kamu bürokrasisidir. Hizmetlerin sürekli, güvenli, tarafsız bir biçimde sürdürülmesi, kamu görevliliği sistemiyle sağlanır.

Çalışma, yurttaşlar için bir "sosyal ve ekonomik hak" iken, kamu kesiminde çalışma her yurttaşın "siyasal hakkı" olarak kabul edilir. Hakların bu sınıflandırması, 1982 Anayasası'nda da kabul görmüş ve böyle sınıflandırılmıştır.

Kamu görevliliği, bir yandan vazgeçilmez ve ertelenebilir toplumsal hizmetleri görme zorunluluğu nedeniyle devlet gereksinmesini karşılayan, bir yandan da yurttaşların siyasal haklarını kullanmalarını sağlayan özel bir konumdur. Bu nedenle özel sektörde olduğundan farklı olarak, kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, kariyer, hizmete ömür boyu bağlanma konuları özel önem taşır.

Taslak, bu temel nitelikleri gözardı ederek, kamu istihdamında iki değişiklik getirmektedir:

1. Müsteşar, genel müdür, başkanlık görevlerinde iş gö-

ren üst düzey yöneticiler siyasal iktidarların geliş gidişine bağlı olarak değişecektir.

2. Kamu kesiminde memur, tam-yarı zamanlı sözleşmeli, işçi olmak üzere üç farklı statüde çalışılacaktır.

Taslak hem üst düzey yöneticileri siyasal kadro haline getirmekte, hem de kamu hizmetinde istihdamın ana gövdesini sözleşmeli personel üzerine kurmaktadır.

Madde 45'e göre, sözleşmeliler ile işçiler kadro şartına bağlı olmaksızın istihdam edilecektir. Bunlarla birlikte memurların da değerlendirilmeleri, performans ölçülerine göre yapılacak, buna göre ödüllendirileceklerdir. Madde, çalışanların bu ölçülere göre cezalandırılıp cezalandırılmayacaklarını ayrıca belirtmemektedir.

Kamu personel rejimi, ayrı bir yasa konusu olarak hazırlanmaktadır. Bu hazırlık kamuoyunun bilgisi dahilinde değildir. Bununla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli istihdam, KİT'lerden başlanarak uygulamaya girmiştir. Örnekler, okullarda okul koruma dernekleri aracılığıyla "ders saati ücretli öğretmen" istihdamına kadar uzanmış bulunmaktadır. Yasal düzenleme bakımından en açık adımlar ise sağlık personeli ile ilgili olarak atılmış durumdadır.

Sözleşmelilik, il özel idaresi ve belediyelere devredilecek 1.250.000 civarında kamu görevlisinin büyük bir bölümünü tehdit etmektedir. Statünün tehdidi, istihdamın "yerellik" ilkesine göre gerçekleştirilmesiyle daha da büyümektedir. Yüksek işsizlik ortamında bir yıl ya da seçimlere endekslenmiş en çok beş yıllık sözleşme düzeninin, yerel kayırmacılık ilişkileri içinde yaratacağı sonuçların bedeli çok yönlü ve yüksek olacak görünmektedir. Böyle bir yapı bir yandan bölgecilik ve hemşehriciliği körükleyecek, kamu görevliliği sisteminin ulusal kaynaşmaya yaptığı katkıların sona ermesine yol açacak, bir yandan kamu görevlileri arasında performans için rekabet sonunda ortak hedefler için çalışma dürtüsünü yok edecektir.

Taslak, asıl olarak hizmetlerin özelleştirilmesine odaklıdır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiş görevlerin en kısa zamanda özel sektöre aktarımını hedeflemektedir. Bu hedef, yerel yönetimlerde hangi statüde çalışırsa çalışsın, tüm kamu personelinin orta vadede iş güvencesi yokluğu sorunu ile karşı karşıya kalacağı anlamına gelmektedir. Kamu personeli kısa vadede örgütsüzlük ve iş güvencesi yokluğuyla, orta vadede işsizlik sorunuyla yüzyüzedir.

4. Çalışma Bakanlığı'na Yeni Bir Rol ve Yeni Bir Yapı

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı, yalnızca üç bakanlığa taşra örgütü kurma izni vermektedir. İşçileri ve Maliye Bakanlıklarının yanında yer alan üçüncü bakanlık Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. İşçileri, nüfus ve vatandaşlık işleri, sivil savunma, emniyet, jandarma gibi işlevlerin bakanlığı olarak; Maliye Bakanlığı ise neredeyse tüm dünya sorunlarının döndüğü vergilendirme gibi bir işin sorumlu kurumu olarak, neden ayrıcalıklı kılındıkları kolay anlaşılabilir bakanlıklardandır. Ancak, Çalışma Bakanlığı'nun neden bu tarihsel ağırlıklı bakanlıklara denk sayıldığını anlamak o kadar kolay değildir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, öbür iki bakanlık Osmanlı'dan devralınmışken, 1934 yılında İktisat Vekaleti içinde kurulan İş ve İşçiler Bürosu başlangıcını ihmal edersek, çok daha yakın bir zamanda 1945 yılında kurulmuştur. Ülke çapında 2000 memura ve taşrada yalnızca 23 bölge müdürlüğüne sahiptir. Günümüzde tüm illerde örgütlenmesi yoktur.

Bu bakanlığın önemi, ekonomik ve mali liberalizasyon dalgasıyla hızla büyüyen işsizlik sorununu yönetme ve siyasal-yönetimsel liberalizasyon dalgasıyla hızla büyüyecek olan "iş ve işgücü piyasası" krizlerini denetim altında bulundurma kaygısıyla birlikte artmıştır. Uygulanan politikaların emek kesimi üzerindeki yıkıcı sonuçları giderek daha endişe verici boyutlara tırmanacaktır.

a. Sağlık hizmetlerinin sunumu (sigorta hastaneleri) ile finansmanın (sigorta primleri yönetiminin) birbirinden ayrılması sağlanacaktır. Bunun anlamı kamu sigorta hastanelerinin özelleştirilmesi sigortacılığın ise kamudan özel sektöre aktarılmasıdır. Sonuç, çalışanların prim ödemelerinin yükselmesi, sağlık hizmetlerinin pahalılaşması olacaktır. Bu, mevcut bunalım ortamında başedilmesi oldukça güç bir toplumsal tehdit yaratmaktadır.

b. 2003 yılında kabul edilen yeni İş Yasası gereğince esnek çalışma düzeninin yerleşmesi sağlanacaktır. Çalışanlar açısından ücret, işyeri, çalışma zamanı ve süresi bakımından belirsizlik ve örgütlenme hakkının fiilen kullanılamaz hale gelmesi demek olan esnek istihdam, yalnızca çalışma barışını değil toplumsal barışı da tehdit etmektedir.

Çalışma Bakanlığı çalışanlar açısından kayıp, küresel mali ve yatırımcı sermaye için ise kazanç anlamına gelen reformlarda ikinci taraf adına yönetici kuruluş olarak yeni bir rol ve konuma yerleşmiştir.

SONUÇ

Kamu reformları, IMF İstikrar Programı'nın parçasıdır. Bu program, iç ve dış borç ödemelerini güvence altına almak üzere, kamu bütçesinin GSMH'nun %6,5'u kadar fazla vermesini sağlamaya kilitlenmiş 'mali uyum' hedefine hizmet etmektedir. Bu hedef için kamu yatırımlarının azaltılması ve kamu personel sayısının sınırlandırılması istenmekte, böylece kamu gelirlerinin borç ödemelerine hasredilmesi peşinde koşulmaktadır. Ancak İstikrar Programı'nun etkisi, yalnızca borçların geri ödenmesini güvence altına almayı içeren bir mali amaçla sınırlı değildir. İstikrar Programı, 1980'li yıllarda uygulanmasını sağladığı "devleti küçültme politikası" yada ekonomik-mali deregülasyon politikasını, şimdi bir üst aşamaya sıçratmış bulunmaktadır. Günümüzde yapılan, "devleti uyarılma politikası" yada siyasal-yönetimsel deregülasyondur. TBMM ve TC Hükümeti'nde toplanmış olan siyasal ve yönet-

sel kamu kudreti bu merkezi odaktan uzaklaştırılarak yerel idareler ile özel sektöre devredilmek istenmektedir. Temel unsurları itibariyle söylenecek olursa, bu politikanın üç temel anlamı vardır: Merkezîyetçilik ilkesini ortadan kaldırarak yerellik ilkesini getirmek, devletin sosyal görevlerini özelleştirme yoluyla ortadan kaldırmak, kamu kudretini aralarındaki ayrımların ortadan kaldırıldığı yerli-yabancı sermaye kesimine açtıktan ve anayasal güvence altına alarak devretmek.

Kamu reformlarının sert çekirdeğini oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı, devlet sistemini “yerellik” ve “özelleştirme” ilkeleri üzerinde değiştirmeyi amaçlamaktadır. Yerellik, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değil, ademi merkezîyetçilik ilkesinin kabulüdür. Bu ilkenin siyasal karşılığı, üniter yapı yerine yerelci-federal örgütlenmedir. Yine yerellik, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla değil, devlete sosyal niteliğini veren başlıca görev alanlarının özelleştirilmesini sağlama amacıyla yapılmaktadır. Yerellik ve özelleştirme, hem merkezi hem yerel düzeyde kamu kudretinin yerli-yabancı ayırımı olmaksızın sermaye kesimine devretme anlamına gelen yönetişim modeliyle kurumsallaştırılmaktadır.

Yerelci ve özselci yönetişim, ülkenin ve halkın ihtiyaçlarını değil küresel sermayenin liberalizasyon ihtiyacını karşılamaktadır. İş stratejilerini dünya geneli için kuran küresel sermayenin, genel yetkili ve güçsüz yerel birimlerle serbestçe buluşması, XXUI. yüzyıl sömürgeciliğinin inşası anlamına gelmektedir.

Bu model, Türkiye'nin ulusal birliğini ve toplumsal varlığını tehdit etmektedir.

KAYUD Yönetim Kurulu üyesi Esmeray
ALACADAĞLI'nın (Türkiye Sorunlarına
Çözüm Konferansı II, Cumhuriyet'in
Kazanımları, 26-28 Ekim 1998 Ankara, s.
126 vd.) makalesi

KAMU YÖNETİMİ VE KALİTE

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkıntıları üzerine inşa edilen Cumhuriyet'imiz 75 yaşına giriyor. 1920'li yılların koşullarında ve 600 yıllık bir imparatorluğun ardılları olan bir toplumun böylesine bir yapısal değişikliği ne denli zorluklarla gerçekleştirdiğini irdelemeye gerek yok sanırım. Başarılan işin büyüklüğünün yanında konumla ilgili benim değineceğim olumsuzluklar bazılarınca oldukça önemsiz diye düşünülse de dile getirilmesi gerektiğine inanıyorum.

TANIMLAR VE KAVRAMLAR

Yönetim en genel anlamda belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Bu anlamda yönetim kaynaklarının bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine almakta olup; evrenseldir.¹ Kamu, kavram olarak genel anlamda halkı anlattığı gibi; devlet erkini yani egemenliği de ifade etmektedir. Kamu yönetimi ise kamu gücünü yani egemenliği de ifade etmektedir. Kamu yönetimi ise kamu gücünü yani egemenlik erkine sahip yönetim sürecini tanımlamaktadır. Bu güç (egemenlik) kamu gücünün kurumsal ifadesi olarak tanımlanabilen devlet kurumu eliyle kullanılmaktadır.² Bu

¹ Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, 1995, Ankara, s. 1-2.

² Şaylan Gencay, "Poulantzas'ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bilgileri*, Cilt 1, 1995, s. 112.

nedenle kamu yönetimi; kavramını geniş anlamda yorumladığımızda her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine almamız gerekir.

TS-İSO 9005'e göre kalite *"bir ürün veya hizmetin belirlenen veya olabilecek ihtiyaçları karşılama kabiliyetine dayanan özelliklerinin toplamıdır."* Bir toplum bilimci kaliteyi en basit şekliyle *"standarda uygunluk"* olarak tarif ediyor. Kalite kavramının tanımlanmasında kanımca önemli olan, bir mal söz konusu ise, kullanıma uygun olması, bir hizmet söz konusu ise, bu hizmeti talep edenlerin gereksinimlerini karşılayabilme derecesidir. Bu çerçevede kalitesi, benzerlerine göre üstün nitelikleri olan mal ve hizmet için kullanılırken, kalitesiz kavramı benzerleri arasında düşük nitelikte olanı tanımlamaktadır.

KAMU YÖNETİMİNCE ÜRETİLEN HİZMETİN ÖZELLİKLERİ VE KALİTEYİ BELİRLEYEN ETMENLER

Kamu yönetiminin görevleri ile devletin siyasal, toplumsal ve iktisadi düzeni arasında sıkı bir ilişki vardır. Yönetime verilen görevlerin genel amacı TOPLUM YARARI olup; bunun alanını ve çeşitlerini devletin yapısı ile siyasal, toplumsal, iktisadi düzeni belirler. Cumhuriyeti kuran kadrolar dönemin koşulları gereği devletçiliğin ağır bastığı, oldukça katı ve merkezîyetçi bir yönetsel yapı, dışa kapalı, sermaye birikimini oluşturmaya çalışan bir ekonomik sistemi benimsemişlerdir. Bu hususta; 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da sosyal devlet, kavramı ve karma ekonomi sistemini benimsemiş; liberal devlet ile sosyalist arasında Türk toplumunun gereklerine uygun bir denge kurmak istemiştir.³

Kamu yönetimi kaynağını Anayasa'dan alan bir takım ilkelere bağlı olarak görevlerini yerine getirir. Hizmeti götürürken kamu yönetiminin genel amacı kamuya yararlı olmaktır. Kamu yönetimi kamu yararı için vardır.

³ Gözübüyük, Şeref, *age*, s. 222.

Hukuki, teknik ve dar anlamda kamu yararı; mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak müdahalelerde bir ölçü olarak kullanılmaktadır. Geniş anlamda kamu yararı ile anlatılmak istenen toplum yararı olup; gerçekten gelişmekte olan bozuk düzenli bir ülkenin, sosyal adalet ilkelerine uygun kalkınma gereksinimlerine yanıt veren bir kavramdır. Kamu yararını oluşturan öğeleri saptama görevi yasama organına bırakılmıştır. Yasama organına bırakılmadığı konularda ise kamu yararını yönetim saptar.⁴

Kamu yönetimi, hizmetleri düzenlerken, bireyleri değil bireyin içinde yaşadığı toplumu ya da toplumun bir kesimini dikkate almak; toplumsal çıkarla bireysel çıkarlar çatıştığında toplumsal çıkardan yana olmak durumundadır. Bu şekilde davranmadığı durumlarda, kamu yönetiminin kamu yararı için tanınmış olan yetkileri kamu yararı ile bağdaşmayacak şekilde kullanımı ve yönetimin hukuk sınırları dışına çıkması söz konusudur.

Oysa kamu yönetiminin hukukun çizdiği sınırlar içinde ve hukuka uygun olarak görevlerini yapmaları yasal bir zorunluluk olup bu durum hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucudur. Hukuk, yalnızca kamu yönetimi ve yöneticilerin davranışlarını düzenlemek ve önetilenlere güven sağlamakla kalmaz. Aynı zamanda yönetimin toplumsal gereksinimleri etkin ve verimli bir biçimde karşılaması olanaklarını da sağlar.⁵ Bir anlamda yapılan hizmette kaliteyi gerçekleştirir.

Şimdi kamu yönetiminin, halkın ihtiyaçlarını gidermek üzere sunduğu hizmetlerde kaliteyi belirleyecek olan diğer kriterlerin neler olduğuna bir göz atalım.

İlke olarak Kamu Yönetimince kar amacıyla değil kamu yararına yönelik üretilen hizmetlerde kaliteyi sağlayan unsurlar şunlardır:

- Kamu hizmetlerinde eşitlik.

⁴ Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset Üzerine Yazılar*, 1993, s. 98- 101.

⁵ Gözübüyük, Şeref, *age*, s. 3.

- Kamu hizmetlerinde süreklilik ve düzenlilik
- Kamu hizmetlerinde yeterlilik ve etkililik.

Kamu hizmetlerinde eşitliğin sağlanması demek hizmetin verilme biçimi ve verilme miktarında vatandaşlar açısından bir ayırım gözetilmemesi demektir. Ayrıca Anayasaya göre “Her Türk vatandaşı kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.”

Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir şekilde verilmesi devletin başlıca görevidir. Kamu hizmetleri açısından işleyişi kesintiye uğratan bir yönetim, bir devlet düşünülemez. Kamu yönetimi bu konuda yasa, tüzük, yönetmelik gibi hukuki normlarla hizmetin düzenli ve objektif olarak verilmesini sağlamak, gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

Kamu hizmetlerinin yeterli ve etkili olmasına gelince; yeterlilik hizmeti veren kamu örgütünün toplumda beliren ihtiyaçlara göre yeter sayıda ve nitelikte hizmet üretmesi anlamına gelmektedir.⁶

Etkililik ise her yönetimin belli bir zaman dilimi içinde, plan yapma, harekete geçme vb. faaliyetler sonucunda ürettiği hizmetlerle belirlediği bir takım hedeflere ne ölçüde ulaşabildiğinin göstergesidir. Verimlilik de yönetimin elindeki kaynakları, olanakları ve zamanı en ekonomik biçimde ve en fazla faydayı sağlayacak şekilde kullanmasıdır.⁷

Kamu yönetiminin hizmet üretirken, bu hizmeti üreten örgüt yapısını, personelin niteliğini, sistemin işleyişini, görev alanı ve anlayışını, hizmetin gereklerini yerine getirecek şekilde oluşturması gerekir. Bu bağlamda hizmeti üreten örgütlerin yapısı, personelin kalitesi, sistemin işleyişi, vatandaşlarla kurulan iletişim de kaliteyi belirleyen kriterlerdir.

⁶ Bilgin, Kâmil Ufuk, “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, 1995, Cilt 1, s. 176-179.

⁷ Eren, E., *Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul, s. 4.

CUMHURİYET'TEN BUGÜNE KAMU YÖNETİMİ VE KALİTE

Kamu yönetiminde kaliteyi, 1923'ten 1945 yılına kadar olan dönem; 1945-1980 yılları arası dönem ve 1980'den günümüze kadar olan dönem olmak üzere üç bölüme ayırarak değerlendirmenin daha sağlıklı olacağını düşünüyorum.

Cumhuriyet'in kuruluşu ile başlayan asıl mücadele; ayakta kalma, varlığını geliştirerek sürdürme, ekonomik ve sosyal değişimleri yaşama geçirme mücadelesiydi. Devlet çıkarlarını ve toplum yararını her şeyin üstünde tutarak devlet malına sahip çıkan yönetimlerce büyük özverilerle gerçekleştirilmeye çalışıldı.

M. Kemal Atatürk 1 Mart 1921 günü TBMM Yasama Yılı'nı açarken yaptığı konuşmasında şöyle demektedir:

*"TBMM geçmişin özgürlük tanımayan fikirleri ve kuralları üzerine kurulmuş, çürük yapının düzeltilmesi çalışmalarına başlamıştır ve bu çalışmalar genel yönetimi güvenilir bir biçimde dönüştürme işlemini başarmaktadır."*⁸

Yine Atatürk 1 Mart 1922 günü Meclis'te, ayrıca 1923'te İzmir İktisat Kongresi'ndeki konuşmasında; Tanzimat'tan bu yana ülkenin dış pazarlar aracılığı ile sömürüldüğü ve kapitalizmin açık pazarı haline geldiğine dikkat çekerek, Osmanlı devletinin yabancılara tanıdığı kapitülasyonlar ve imtiyazların devletin ağır borçlar altına çökmesine neden olduğunu söylemiştir. Yabancı sermayenin ancak kanunlarımızı uyması ve bizim sanayimize yararlı olması kaydıyla talep edilebileceğine dikkat çekmiştir. Ayrıca demiryolu inşaatı, fabrika yapmak gibi hayati konularda devletin serbest olması gerektiğini, hayatını sağlama kabiliyetinden yoksun bir devletin bağımsız olamayacağını ifade etmiştir.⁹

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, kamu yönetimi, bir im-

⁸ Tutum, Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, 1994, s. 65.

⁹ İnan, Afet, *Mustafa Kemal ATATÜRK'ten yazdıklarım*, 1969, s. 30.

paratorluğun kalıntıları üzerinde ekonomik ve sosyal yeni bir devlet düzeninin gerektirdiği kurumları, yasal düzenlemeleri oluşturma çabaları içindedir. Dönemin koşulları gereği yönetsel yapı oldukça katı ve merkeziyetçidir. Bu dönemde öncelik hukuk ve yönetim ikiliğinin giderilmesi, mevcut sistemin düzeltilmesi, yeni kurumların kurulması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabalarındaydı. Bu çerçevede 1920-1945 yılları arasına baktığımızda idari bir reform sürecinin başarıyla gerçekleştirildiğini söyleyebiliriz.

Bu dönemde sistemi yeniden kurmaya yönelik, bir dizi yasa çıkarıldı. Köy Kanunu, Maaş Kanunu, Vilayet İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Umumi Hıfzısıhha Yasası, Orman Yasası, Medeni Kanun, Su Ürünleri Yasası vd. Birinci dönemin ilk üç yasama yılında toplam 311 adet yasanın çıkarıldığı hatırlanırsa, savaş yıllarının bile yasalasma hızını kesemediği anlaşılır.¹⁰

1933'te 1. Sanayi Planı hazırlandı. Dokuma, maden, seramik, selüloz, kimya sektörlerine öncelik verilip, ekonomi büyük ölçüde dış dünyaya kapatıldı. Kamu girişimleri kalkınmanın temel araçları olarak benimsendi.¹¹ Alpullu, Eskişehir

Turhal şeker, Kayseri, Ereğli dokuma, İzmit kağıt, Karabük demir-çelik, Nazilli basma, Bursa Merinos, Gemlik suni ipek fabrikaları açıldı. Merkez Bankası, Sümerbank, İller Bankası, Tarım Kredi Kooperatifleri, Yüksek Ziraat Enstitüsü bu dönemin ürünleridir. Ulaşımında 2048 km. demiryolu yapılmıştır. (1925-1933) (Osmanlı döneminde 3350 km. demiryolu 65 yılda yapıldı.) Bakanlıklar bunlara bağlı örgütler kuruldu. Yerinden yönetim kuruluşlarının sayısında artmalar gerçekleşti. Devletin ekonomik yaşama işletmeci olarak katılmasıyla geniş ölçüde özel hukuktan yararlanan kamu kuruluşları meydana çıktı. Kamu yönetimi eskiye göre düzenli bir biçime sokularak devlet memurluğu bir meslek haline getirildi.

¹⁰ Tutum, Cahit, Age, s. 77.

¹¹ Tekeli, İlhan, İLKİN S. ve Diğerleri, *Türkiye'de Sanayi Kesiminde Yoğunlaşma*, ODTÜ Yay., Ankara, 1982, s. 1.

*"Sonuç olarak kapitalist sistem tarihin en uzun ekonomik bunalımını yaşarken (1929-1945) Türkiye ortalama %9 büyüme hızına ulaştı ve bütçe hep fazla verdi. Birinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkilerine rağmen Türkiye 1950'li yıllara dış borçları ödenmiş ve önemli ölçüde altın ve döviz rezervine sahip bir ülke olarak girdi."*¹²

1945'den 1980'e kadar olan dönemde uluslararası öncülüğünü BM ve teknik yardım antlaşmalarının yaptığı, mevcut bürokrasinin Batı tip bürokratik aygıtıya dönüştürülmesi çabalarını görmekteyiz. Finansman sorunu dış yardımla, bilgi eksikliği yabancı uzman ve eğitici desteği ile giderilmiştir. Hedef, az gelişmişlik sorununu aşmaktır. Hedeflere uygun kurumsallaşmalar gerçekleştirilmiş, bakanlıklar birleştirilmiş ya da ayrılmış, yeni bakanlıklar ihdas edilmiş ya da ortadan kaldırılmıştır. Planlı kalkınma hedefine uygun DPT kurulmuştur. Devlet Memuru yasası çıkarılmıştır.¹³

Zaman içinde örgütler büyüdükçe bürokratik formaliteler artmış, keyfilikler çoğalmıştır. Özellikle 1960'lardan sonra girilen planlı kalkınma döneminde kamu yönetiminin görev alanları ve kamu kuruluşlarının sayısal olarak artmasıyla, eşgüdümü sağlamak konusunda yeterli olunamayışı, görev alanlarında ve yetki kullanımında karmaşıklığı yol açmıştır.

Kamu yönetimi bünyesine uyarlanan Batı tipi bürokratik yönetim aygıtı planlı kalkınma döneminde devlet öncülüğünde kalkınmayı gerçekleştirmeye çalışırken, toplumsal değişim ve toplumsal gereksinimle çakışmayan, toplumsal yapıya uymayan değişim çalışmaları yönetimde yozlaşmanın, kalitenin bozulmasının sinyallerini de vermeye başlamıştır. Bu yıllar ve süregelen yıllar boyunca yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik çabalar da, bana göre daha çok yozlaşması ile sonuçlanmıştır.

¹² Borotav, Korkut, "Büyük Dünya Bunalımı İçinde - Türkiye'nin Sanayileşme ve Gelişme Sorunları, 1929-1939", *Tarihsel Gelişimi İçinde Türkiye Sanayii*, MMO Yay., Ankara, 1997 s. 7-22

¹³ Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara 1996, s. 8-41.

1962' den günümüze kadar geçen otuz yılı aşkın süre içinde resmi nitelikte yedi temel araştırma yapılmıştır.

Bu Raporlardan sadece üçünde (Mehtap, İYD, Kaya) 1700 dolayında öneri bulunmaktadır.¹⁴

Kamu hizmetinin sürekliliği gibi bizde gerçek olan bir olgu reform gereksiniminin her kriz döneminde ortaya atılıp işlevini yerine getirdikten sonra gündemden düşürülmesidir.

1980 sonrasındaki süreçte ise devleti ve görevlerini sorgulayan, hantal, verimsiz iş göremez halini vurgulayarak, demokratikleşme, yerelleşme sloganı ile özelleştirme ve devletsizleştirme öncelikli yeniden yapılanma politikaları gündemdedir. Ulusal devletin yerine, ulus aşırı şirketlerle yerli sermaye, hukukun, mevzuatın yerini esnek yapılanmalarla kurallara bağlı olmayan küçük yapılar söz konusudur.

Büyüyen ve azmanlaşan devlete de bürokrasiye karşı tüm ülkelerde genel bir başkaldırı söz konusudur. Özellikle de 1980 sonrası post modern yaklaşımlar, globalleşme, yeni dünya düzeni gibi kavramlar devleti ve görevlerini sorgulamaktadır. Devletin küçültülmesinin, özelleştirmenin kamu yönetimini etkinleştireceğinden, de hantallıktan kurtaracağından söz edilmektedir. Rasyonel çalışmayan yada partizanca yaklaşımlar ve çıkar gruplarının etkisiyle verimlilikten uzaklaşan devlete karşı tepkisel akımlar kamu yönetimini biçimlendirmekte; büyüyen devletin negatif etkilerinden ürken kendini ondan korumak isteyen halk bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır

Tabi böylesi bir gelişme bir tehlikeyi de beraberinde getirmektedir. O da kamuya ait "etik" değerlerin aşılması ve yozlaşması tehlikesidir, Devlet kamusal niteliği ağır basan hizmetler üzerindeki kontrol yetkisini yitirirse toplumu etkili bir biçimde önetme yeteneğini, ülke kaynakları üzerindeki emenlik haklarını da yitirebilir. Çokuluslu şirketlerin dene-

¹⁴ Tutum, Cahit, *age*, s. 86.

timi ve yönetimi altındaki bir devletin bağımsızlığından söz etmekse çok zordur. Varolan yetkilerini hakkaniyet ölçülerine uyararak, rasyonel bir şekilde kullanamayan bir devlet örgütünün yeniden yapılandırılması elbette gerekmektedir. Ama bu, bir hakkın, yetkinin ortadan kaldırılması ile değil, bu hakkın yetkinin verimli kullanımını sağlayacak yeni düzenlemelerle sağlanmalıdır.

Özellikle çok partili yaşama geçildikten sonra (1945 sonrasında) ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklere ayak uyduramayan yönetsel yapı giderek artan ölçüde, hele 1980 sonrası devreye sokulan alternatif bürokrasi ve projeci kuruluşlarla, amaçlarından iyice saparak kalitesini yitirmiş, giderek yozlaşmıştır. Bizimkisi gibi gelenekçi otoriteye yatkın toplumlarda değişimin, köklü dönüşümlerin başarı şansının çok zor olduğu gerçeğini de yadsımıyorum tabii. Kemalist dönem umutsuzluk dalgalarını dağıtmış, yeni bir heyecan yeni bir ruh getirmiş, fakat geleneksel değerlerle çağdaş değerleri düşünce yapımızla, duygu yapımızı uyum haline sokan tam bir kültür devrimine dönüşmemiştir.¹⁵ Çünkü daha sonra elen kadrolar toplumsal refahı gerçekleştirmeyi, bilimselliği, çağdaş değerleri hiçbir zaman olmazsa olmaz bir öncelik olarak ele almamışlardır.

Nüfus artış hızı oldukça yüksek (ort. %2,3), köyden kente göç oranı özellikle 1950 sonrasında yoğunlaşarak ortalama %6 düzeyinde seyrettiği ülkemizde, şehirlere aktarılan kaynaklar kırsal yörelerde hizmetlerin azalmasına, kentlerde sorunların artmasına yol açmaktadır. Bu devingenlik, kamu yönetimini yeni örtüsel düzenlemelere ve yaklaşımlara zorlamaktadır. Artan ve çeşitlenen taleplere cevap verecek kimi örgütler oluşturulamadığından kimi hizmetler sahipsizken diğer taraftan aynı görevler için birden çok kuruluş görevlendirilmiştir. Kamu yönetiminde hem kaynak sıkıntısı çekilmekte hem de kaynak savurganlığı yaşanmaktadır. Hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin sayısı çığ gibi artmıştır. Aynı za-

¹⁵ Timur, Tamer, Osmanlı Kimliği, İmge Kitapevi, Ankara, s. 8-41.

manda yüksek unvanlı işlevsiz birimler enflasyonu vardır.¹⁶

Kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve görev alanlarındaki karışıklık kamu görevlileri alanında da görülmektedir. Kamu görevlileri, Cumhuriyet'in ilk yıllarında eskiye göre düzenli bir biçime sokulmuş, devlet memurluğu bir meslek haline getirilmiştir. Ama süreç içinde bir sistemden yoksun personel politikası sayıca kabarık verimsiz bir memur kadrosu oluşturmuştur.

Memur artış hızı nüfus artış oranının üstünde olu %6 dolayındadır. Bu artış memur ve işçi kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanıldığıнын bir göstergesidir. Liyakat ve kariyer esaslı bütünüyle terk edilmiştir. Partizanlık kurum-sallaştırılmıştır. Atamalarda siyasi mensubiyet ölçüsü egemendir. Yasalara ve hukuka saygılı kurallara uyan memur ya da yönetici iktidarca "istenmeyen"dir. Eşit işe eşit ücret ilkesi tanınmamıştır. Bürokratik performans düşüklüğü ürkütücü boyutlardadır. Çalışmadan, hizmet üretmeden oturan atıl bir kitle, çalışmak isteyenlere olumsuz örnek oluşturmaktadır.

Devlet ve devlet malına sahip çıkma geleneğine sahip özel çıkar-kamu çıkarı söz konusu olduğunda kamu yararını tercih eden kariyer mensuplarının nesli giderek tükenmektedir. Siyasi kayırmalara ve ait olmaya dayanan, kariyer ve liyakatten yoksun olanların sayıca çoğalmasından sonra -özellikle yönetim kademelerinde- "hizmet etme" ve "kamu yararı" sağlama bilinci, devlete ve devlet malına sahip çıkma duyguları büyük ölçüde erozyona uğramıştır. Kamu görevlilerinde sistemi çöküntüye uğratanların, sistemce takdire değer bulunmasının oluşturduğu bir umutsuzluk hakimdir.

Kamu yönetiminin işleyişinde şekilcilik -bolca kırtasiye- egemendir. Formalite düzeni özellikle yöneticilerin kamu görevlilerinin yetkilerini kullanmaktan, sorumluluk üstlenmekten kaçınmalarına yol açmakta, Türk bürokrasisinin ağır işlediği yolundaki suçlamalara geçerlilik kazandırmaktadır.¹⁷

¹⁶ Tutum, Cahit, *age*, s. 12.

¹⁷ *Age*, s. 55.

Türk kamu yönetiminde yöneten-yönetilen ayrımı ağır bir biçimde kendini hissettirmektedir. Yönetime katılma ancak genel ve yerel düzeydeki seçimlerle sınırlı kalmaktadır. Kamu kuruluşlarında karar verme mekanizmalarının başında bulunanlar, çalışanları bilgilendirmekten kararlara katılmalarını sağlayacak şekilde davranmaktan kaçınılmaktadırlar. Memur da bilgi eksikliği, deneyim yetersizliği, geçmişte yaşanan kötü tecrübelerle, yönetime katılma, örgütlü olma gibi konularda duyarsızdır. Vatandaşa hizmet etmek için var olan kamu yönetimi,yaptığı iş için bilgi vermeyi, hizmetin sahibine güler yüz göstermeyi bir lütuf olarak algılamaktadır. Eleştiriye kapalı ama hatır ve torpille iş yapmaya açıktır.

Demokratik yönetim biçimi halkla görüş alışverişinde bulunmayı gerektirir. Kamu kuruluşlarının çalışmaları hakkında halka bilgi vermeleri hem bir demokrasi geleneğidir hem de halkın bilgi edinme hakkı vardır.

SONUÇ

Ülkemizde yönetimden yakınma günlük sohbetlerin değişmeyen zevkil konularından biri olmuştur. Mevcut sistemin işleyişinden hem vatandaş, hem politikacı, hem de memur yakınmaktadır. Vatandaşın gözünde yönetim; ihtiyaçtan çok memurun çalıştığı, formaliteye boğulmuş, yavaş işleyen bir sistemdir.

Politikacının gözünde yönetim buyurgan, vesayetçi, tembel, savurgan, siyasi atılım arı engelleyici, siyasi kurumlara karşı güvensiz ve politikacıya ters bakan bir sistemdir. Kamu görevlisinin gözünde ise, yönetim; kendisini üvey evlat yerine koyan, emeğinin karşılığını vermeyen, liyakat yerine parti yandaşlığına zorlayan, hak yerine kısıtlamaları yeğleyen bir sistemdir.

Merkez-taşra örgütlerinde farklı yerlerde, üst düzey yöneticilik de dahil olmak üzere farklı görevlerde çalışmış bir kamu görevlisiyim. Bugün geldiği nokta ve uygulamaları düşündüğümde, birkaç ekstrem örnek dışında Kamu Yönetimi

ve Kalite ne yazık ki hiçbir şekilde yan yana düşünemediğim ve uzlaştıramadığım kavramlardır.

Yönetim sistemimizde kaliteden bahsedebilmemiz için yönetimin hukuka bağlılığının sağlanmış olması gerekir. Kamu yönetiminin hukuka uygun davranmasını sağlayacak olan yargıdır. Bir yüksek yargı organımızın başkanı, yargının bağımsız olmadığını ve mahkemelerin iş yükünün altından kalkamadığını dile getirmiştir. Geç gelen adalet adalet değilse, yargı bağımsız davranamıyorsa burada kaliteden söz edebilir miyiz?

Ayrıma tabi tutularak ve adaletli olmayan bir biçimde siyasi iktidara yakınlık derecelerine göre kamu hizmetlerine ve kamu hizmetlerinden yararlanma hakkını kullanabilen bir toplumun bireyleri, kamu hizmetinde kaliteden değil, kalitesizlikten söz edebilir.

Sürekliliğinden söz etsek bile, zamanında ve düzenli bir biçimde sunulmayan, toplumsal değil bireysel yararı; özellikle de siyasi post sahibi olan, ekonominin dümenini ellerinde tutanların yararını amaçlayan, tabii bir de hukuk devleti olmanın gereklerini yerine getiremeyerek hukuki boşlukları dolduran mafya mensuplarının yararını ön plana çıkaran bir hizmet anlayışı ile kalite kavramı bağdaşabilir mi? Kamu kaynaklarının devleti küçültme, etkin kılma gerekçesiyle hukuku çiğneyerek, demokratik ve açıklıktan uzak yöntemlerle hovardaca dağıtıldığı bir devlette verimlilikten, yeterlilikten, etkililikten bahsedilebilir mi?

Kamu yönetim sistemimizin gerçekten toplumsal beklentilere cevap verebilecek ve bilgi çağına ulaşabilme yolunu açacak bir reforma ihtiyacı vardır. Oysa toplumsal istikrarın sağlandığı dönemlerde yönetimde kısmen gerçekleşen yapısal ve işlevsel açıdan yükselmeler, bu konunun toplum gündeminden düşmesine yol açmıştır. Dünyadaki ekonomik bunalım dönemlerine paralel olarak yaşadığımız kriz dönemlerinde çözülme, dağılma, etkisizleşme bir anda, tekrar had safhaya çıkarak, kamu yönetiminde reform ve değişim

gereksinimi yeniden toplum gündemine oturmuştur. 25 yıldır yüksek enflasyonla yaşayan bir ülkede yine bir kriz dönemindeyiz. Yeni söylemler, yeni pazar paylaşımları var dünya gündeminde. Ve bizde de her gün siyaset, mafya, bürokrasi bağlantısına yönelik bir dosya ortaya çıkıyor. Bir yerlerde hazırlanan yerel yönetim reformu, personel yasası meclis komisyonlarında görüşülmeyi bekliyor. Ve yönetim sistemi tıkanmış, yatağa düşmüş görünüyor. Hasta doktorlara göre ilaçla tedavi edilemeyecek durumda ve operasyon gerekiyor. Gerçeklik payı olmakla birlikte bu görüntünün altından gerçek gereksinimlerimizi, ülke çıkarlarına uygun olanı ayıklamak ve kamu gücünü o alanlara kanalize etmek zorundayız.

Bir şeyleri değiştirecek olan, kamu gücünü kullanacak olan kamu yönetimi ise; yönetimin ivedilikle; hukuka bağlı, görev ve sorumluluk alanları, yöneten -yönetilen ilişkisini daha rasyonel oluşturmuş, kamu oyuna ve kamu oyu deneğine, değişimlere açık ve esnek yapılmış, kamu yararına çalışan, iletişim kurabilen ve katılıma açık bir yapılmaya geçmesi gerekmektedir. Ancak bu değişimin gerçekleştirilmesi durumunda kamu yönetimi ve kaliteyi birlikte kullanabiliriz. Aksi takdirde önünü kesemediğimiz bu süreç, reform adı altında dışarıdan yönlendirmelerle, bizi her yönden bağımlı kılarak 75 yıl önceki noktaya döndürüp yeni bir kurtuluş mücadelesi vermek zorunda bırakacaktır.

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI HAKKINDA GÖRÜŞLER

1. TASARININ ÜNİTER DEVLET YAPISINA ETKİSİ

Anayasa'muz üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak, merkezîyetçilik ilkesini benimsemiştir. (Anayasa madde 3., 123., 126.) Bu ilke, genel olarak "*hıyerarşı*", illerin yönetiminde "*yetki genişliği*", yerel yönetimlerin yönetiminde "*idari vesayet*" kurumlarıyla uygulamaya geçirilmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, tüm yönetim sistemi için geçerli olan hiyerarşı ilkesini "*yetki devri*"ni ön plana çıkararak esnetmekte, yerel yönetimlerin "*idarenin bütünlüğü*" ilkesine bağlanmasını sağlayan "*idari vesayet*" kurumunu kaldırarak yerine "*yerellik*" kurumunu getirmekte, illerin anayasal yönetim ilkesi olan "*yetki genişliği*" ilkesi yerine, fiiler "*görevler ayrılığı*" sistemini işleterek etkisiz kılmaktadır.

Böylece taslak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, herhangi bir federal siyasal yapılanmada görülebilen federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkilere paralel biçimde kurmaktadır. Bu yapılanma sonucu İdarenin Bütünlüğünü sağlamak güçleşecek ve Ulusal birliğimiz de tehlikeye girecektir.

2. TASARIDA ANAYASAMIZIN KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN İLKELERİNE AYKIRILIKLAR BULUNMAKTADIR

Yetki Genişliği Yerine Görevler Ayrılığı İlkesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, bakanlıkların örgütlenmesinde köklü bir değişiklik getirerek, ve ilçelerde valilik ve kaymakamlık olarak örgütlenmiş bulunan il genel yönetimi sistemini ortadan kaldırmaktadır.

Taslağa göre, bakanlıklardan yalnızca İçişleri, Maliye ve Çalışma Bakanlıkları taşrada valilik yönetiminde örgütlenebilecektir. Geriye kalan bakanlıkların taşra örgütleri mal, araç, ödenek ve personelleriyle birlikte il özel idarelerine ya da belediyelere devredilecektir. Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre Bakanlığı il ve ilçe yapısı bakanlık-valilik sisteminden alınacak yerel yönetimlere devredilecektir.

Öngörülen devir işleminin en önemli sonuçlarından biri, Anayasa'da yer alan önemli yönetim ilkelerinden birinin değiştirilmesidir. Anayasa'ya göre Türkiye'de illerin idaresi "yetki genişliği" esasına dayanır.

Bu esasın örgütü 'il genel yönetimi'nden sorumlu taşra idaresidir; valilik-kaymakamlık kurumudur. Anayasa, illerin yönetiminde "görevler ayrılığı" esasını benimsemez.

Tasarıda, illeri 'yetki genişliği' esasına göre yönetmekten sorumlu kılınan taşra idaresi örgütsüz ve yetkisiz kılınmaktadır. Sonuçta, illerin idaresine ilişkin anayasal bir ilke, fiilen uygulanamaz hale getirilmektedir. Tasarıda, İl Genel Yönetimini devre dışı bırakan değişiklikler, Anayasa'nın 126. maddesindeki "İllerin İdaresi Yetki Genişliği İlkesine dayanır" hükmüne aykırıdır.

3. TASARININ SOSYAL DEVLET NİTELİĞİNE ETKİSİ

Anayasa'nın 2. Maddesinde "*Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik, ve sosyal bir hukuk devleti*" olarak tanımlanmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, tercihini sosyal devlet yerine düzenleyici devlet ilkesinden yana yapmıştır. Sosyal devlet, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amaçlı devlettir. Düzenleyici devlet ise, piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır. Düzenleyici devleti yaratmanın ilk şartı, sosyal devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını (KİT'ler, bakanlıkların bağlı -ilgili kuruluşları- okullar, hastaneler) tasfiye etmek; ve devletin bu tür kurumlaşmaya gitmesini yasaklamaktır. Düzenleyici devlet, tüm toplumsal işleri özel sektöre devrederek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmaları kurmakla görevli sayılmaktadır. Sosyal devlette öncelik halkın ihtiyaçları ve toplumsal fırsat eşitliği sorununa verilmişken, düzenleyici devlette öncelik, küresel sistemle kaynaşması teşvik edilen özel şirketlerin ihtiyaçlarına verilmektedir. Tasarı bu tercihler sonucu Anayasa'mızla korunan Sosyal Devlet İlkesini işlemez hale getirmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu
hakkında İstanbul Barosu Özel
Komisyonunun hazırladığı rapor.

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI`NI ELEŞTİREL DEĞERLENDİRME

1.Yerel Yönetimlerle ilgili yapılması hedeflenen reformlar çerçevesinde, öncelikle ilgili demokratik kitle örgütleriyle ve özellikle devlet üniversitelerinin ilgili bölümlerinden bilimsel görüşler almak üzere hiçbir ön görüşme ve ortak çalışma yapılmamıştır.

Türkiye'nin bütün idari yapısını böylesine köklü biçimde etkileyen bir '*Temel*' Kanun tasarısı hazırlanırken, ülkenin ilgili bütün uzman kişi, kurum ve kuruluşlarının ortak değerlendirmeleriyle ortaya çıkacak ortak görüşler doğrultusunda bir '*Kanun Tasarısı*' düzenlenmelidir.

2. '*Temel Kanun Tasarıları*'nın Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapısını ve sosyal devletin korunmasını esas alması, hâlen '*mazlum milletler*' safında bağımsız ve dünyaca sayılır bir ekonomik ve ağır sanayi atılımı gerçekleştirememiş ülkemiz açısından yaşamsal önem taşımaktadır.

Bizim gibi geri bırakılmış ülkelerde; ulusları oluşturan bireylerin ekonomik, sosyal, kültürel çağdaşlık ölçülerinin üzerinde olması hedeflenecek, geleceği, dünyanın güçler dengesi içinde, tek kutuplu gelişmiş kapitalist devletler arasındaki genelde uzlaşılacak çelişkileri doğru değerlendirerek, kendi ülkemizin somut koşullarına özgü, her türlü bağımlılığa karşı duran, '*Siyasal, ekonomik siyasi ve kültürel tam bağımsızlığı*' temel alan, demokratik hak ve özgürlükleri, yurttan barışçı, eşit

katılımcı, bütünlendirici bir yaklaşımla ele almayı amaç edinmiş bir bakış *'temel kanun tasarısı'* hazırlanırken esastır.

2. Yukarıdaki bağlamda bağımsızlığımızın bireysel özgürlüklerimizin önkoşulu olduğu gerekçesiyle, Merkezi idarenin görev ve yetkilerinin aksayan yönlerini tartışıp gerekli çözümlerin tespitiyle buna göre düzenlemelerin yapılması yerine, mahalli idarelere *'hizmetin kolaylığı ve yerindelik esası'* gerekçesiyle adete feda edilmektedir.

3. Merkezi idarenin görevleri ayrıntılı olarak sayılarak bu sayılarla sınıflandırılmakta, mahalli idarenin görevi ise *'... merkezi yönetim tarafından yürütülmesi öngörülenlerin dışındaki görev ve hizmetler ile kanunlarda öngörülen ve açıkça başka bir kuruluşa verilmeyen her türlü mahalli ve müşterek mahiyetteki görev ve hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilir'* şeklindeki düzenleme ile genelleştirilmektedir.

Çağdaşlaşma, önce devletin alt yapısını oluşturan ekonomik gelişmenin, kesinlikle tam bağımsızlığı gözeterek, başta ulusal sanayinin ve tarımın gelişmesinin önünü tıkayan bütün engelleri ortadan kaldırılmasıyla büyüyecek güçlü bir ekonomik potansiyele dayanmakla mümkündür.

Bunun yolu da; merkezi idareyi saf dışı bırakmak değil, tam aksine, onun bütün kamusal yetki ve görevlerini amacına uygun ve hızlı olarak yerine getirmesine yönelik her türlü yasal önlem ve düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Oysa tasarı, Dışişleri, Ekonomiden sorumlu Devlet, Milli Eğitim ve Spor, Sağlık, Tarım, Ulaştırma ve Haberleşme, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Çevre, Kültür ve Turizm, Bayındırlık Bakanlıklarının bütün yurt sathındaki Taşra Teşkilatlarını kaldırarak, görevlerini, personelini ve malvarlığını İl Özel İdarelerine devretmektedir. Başta sağlık ve eğitim gibi en önemli kamusal hizmetler, yerel yönetimlere devredilmekle, halkın çağdaş toplumlar arasında yerini almasını sağlayacak temel iki kamusal hizmet, seçimlerle işbaşına gelen yerel yönetimlerin anlayış ve yaklaşımına, ekonomik koşullarına teslim edilmektedir. Halihazırda, ülkemizin eği-

tim ve kültür düzeyi, okur yazar oranı, yerel yönetimlerin ekonomik güçlerinin hem zayıflığı, hem iller arasında bu konularda büyük eşitsizlikleri söz konusu iken, bunları Merkezi İdarenin sorumluluğundan ve denetiminden çıkararak tasarı, hem Anayasa'mıza aykırı, hem ülkemizin gerçeklerine tamamen ters, hem Türkiye Cumhuriyeti'nin bütünlüğüne, çıkarlarına ve devamına yönelik çok büyük tehlikeleri içinde taşıyan düzenlemeleri içermektedir.

4. Köy hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılmakta (Md. 70), Karayolları Genel Müdürlüğü, DLH Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve diğer bazı genel müdürlüklerin ne olacağına ilişkin ise açık bir düzenleme ise bulunmamaktadır. Bu kuruluşlar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları listesinde de yer almamaktadır. İl Özel İdarelerinin yetkileri; bu genel müdürlüklerin çalıştığı alanlarını kapsamaktadır. Büyük olasılıkla bu kuruluşlar da tasfiye edilecektir.

5. Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığı'nın tasfiye edilmesi sözkonusudur (III sayılı cetvel, bağlı kuruluşlar listesi).

6. Mahalli İdarelere kendi personelini alma yetkisi verilmektedir (Md. 61).

7. Mahalli İdarelerin mali kaynakları arttırılmakta ve ayrıca kendilerine vergi alma hakkı tanınmaktadır (Tasarı, Md. 59).

8. Mahalli İdarelerin kendi aralarında bölgesel birlikler kurmaları mümkün kılınmaktadır (Tasarı, Md.58. Belediyeler Yasası, Md. 95, 96).

9. Günümüzde İl Özel İdarelerinin başında Vali varken, öngörülen çok güçlü ve yetkili il özel idaresi yapısının da başına 'İl Özel İdaresi Meclis Başkanı' getirilmektedir.

10. Büyükşehir belediyelerine ve il özel İdarelerine zabıta güçleri kurma hakkı verilmekte ve bütün belediyelerdeki za-

bita güçlerinin yetkileri de arttırılmaktadır. İl Özel İdarelerine ayrıca özel güvenlik gücü oluşturma hakkı tanınmaktadır (İl Özel İdareler Y. Tas., Md. 14. Belediyeler Y. Tas., 58, 86).

11. Hazineye, tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ait olup da kullanılmayan arazileri bedelsiz olarak belediyelere devredilmektedir.

12. Esaslı olarak Merkezi İdarenin Mahalli İdareler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmaktadır. Bu düzenlemeler, tekrarlamak gerekir ki, Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapısını büyük ölçüde zayıflatacak, doğrudan 81 eyalet yaratacaktır. Etnik kimlikler ve siyasal görüşlere göre küçük bölgesel yapılanmalar ortaya çıkacaktır (Belediyeler Yasası Tas. Md. 3,7).

13. Çok çağdaş ve çok ileriymiş gibi görünen bu yapılanmalarda, halka sunulan hizmette önemli aksamalar, özellikle makine-teçhizat alımlarında önemli maliyet artışları olacaktır. Yolsuzluk ve israf azalmayacaktır. Tersine, devlet denetiminin azaltıldığı bu koşullarda yolsuzluklarda ve israfa artış söz konusu olabilecektir.

14. Bu düzenlemeler daha çok demokrasi anlamına gelmemektedir. Aksine yerel düzeyde etkili olan uluslar arası güçler, istediklerini daha kolayca yerine getirebilecektir.

Bu düzenlemeler, her yörede yalnızca o yörenin insanların işe alınmasına yol açarak, ülkemizin farklı bölgelerindeki insanların başka bölgelerde kamu görevi yaparak daha iyi kaynaşmalarına, bölgesel ve ulusal bütünleşmenin güçlenmesine engel, yurdumuzda ve içinde bulunduğu bölgede barışın ve huzurun yok edilmesine neden olacaktır. Bölgesel eşitsizliklerin üstesinden gelmenin yolu, merkezi idarenin güçlü ve olumlu biçimde müdahaleci olmasından geçmektedir. Tasarıdaki düzenlemelerle ise, bugüne kadar ihmal edilmiş bölgelerin imkanları daha da daralacak, bölgesel eşitsizlikler artacak, bunun toplumsal ve siyasal sonuçları ise çok olumsuz olacaktır. Türkiye'de birçok sorun, ülke düzeyinde planlama

ve bölgesel düzeyde-uygulama ile aşılabılır. Yalnızca kendi ili ile sınırlı düşünöenlerin sorun çözmesi mümkün değildir.

15. Bu düzenlemelerin çalışanlar açısından da hiçbir yararı yoktur. Tam tersine önemli sakıncalar söz konusudur. Bu düzenlemelerle işçi, memur, sözleşmeli personel alımında, terfiinde, ödüllendirilmesinde ve cezalandırılmasında keyfilikler yaşanacak, çok sayıda işçi işten çıkarılarak, gölgeler arasındaki ücret farklılıkları artacak, bugüne kadar ücretini ve diğer ödemelerini düzenli olarak alabilen işçilerin haklarının ödenmesinde önemli sorunlar yaşanacaktır. Ayrıca işkolu tespit davaları nedeniyle toplu sözleşmelerde önemli aksamalar olacaktır. Belediyelerde personel harcamalarının belediye bütçesinin yüzde 30'unu geçememesi, ücret ve aylık artışların kısıtlanmasına yol açacaktır. Beledilerle ve il özel idareleri, sendikal örgütlenmeye müdahale edecekler ve daha yaygın biçimde taşeron kullanarak sendikaların gücünü azaltacaklardır.

16. Taşra teşkilatı olacak bakanlıklar ile taşra teşkilatı olmayacak bakanlıkların görevleri ve personelleri mahalli idarelere devredilmektedir (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, I ve II sayılı cetveller).

17. Belediyelerin görevlerinin sıralanması Belediye Kanunu Yasası Taslağı'nda şöyle düzenlenmektedir: *"Belediye, beldenin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini sağlamak, mahalli ortak ihtiyaçları karşılamak amacı ile, aşağıda sayılan görevlerle sınırlı olmamak üzere, genel yetkili ve görevlidir."* (Bel. K. Tas., Md. 12).

İl özel idarelerinin görevlerinin sıralanması İl Özel İdareleri Yasa Taslağı'nın 4. maddesinde ise şöyle düzenlenmektedir:

"İl özel İdaresi, bu kanunla açıkça verilen görevler dışında, il içinde, belediye, ve mücavir alan sınırları dışında il ölçeğinde, bayındırlık ve imar, eğitim, ulaşım, genel sağlık ve çevre sağlığı ve çevre koruma, sosyal yardım, tarım; hayvancılık, kültür, sanat ve

turizm, ekonomi, spor ve esenlik konularında, kanunla açıkça, merkezi idare kuruluşlarına verilmemiş olan hizmetleri yerine getirir ,bu alanlarda yatırım yapar, koordinasyon sağlar, yürütülen tüm yerel hizmetlere ilişkin konularda, il ölçeğinde politika, ilke, standart ve hedef belirleme, diğer yerel yönetimleri destekleme, yardım etme görev ve yetkisine sahiptir.”

18. İl Özel idarelerinde bugün, yürütme görevi merkezi idare tarafından, atanan valilerde iken, tasarı ile getirilen düzenleme ile bu yetki validen alınarak, il meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 'il özel idare başkanı'na devredilmektedir (İl Özel İdaresi Yasa Taslağı, Md.6, Md.7).Belediyelerin idaresi ise tamamen özerk bir duruma getirilmektedir (Belediyeler Yasası Taslağı, Md.3,7).

19. Tasarının 3. maddesinin h bendi ile, Devletin ekonomik faaliyeti iyice daraltılmakta ve piyasa iyice yerli ve yabancı Tekellere terkedilmektedir: “Kamu kurum ve kuruluşları, piyasada rekabet şartları içinde üretilen mal ve hizmetleri haksız rekabet oluşturacak şekilde üretmez. Bu ilkeye aykırılık teşkil eden bütün birimler tasfiye edilir ve yenileri kurulamaz.”

Görülen odur ki, aslında sadece Kamu Yönetimi Reformu Temel Yasa Tasarısı ile değil, bir yasa tasarıları paketi ile getirilmek istenen:

- Devletin merkezi idaresinin ciddi biçimde zayıflatılması.
- Sosyal devlete büyük darbe indirilmesi etnik ayrımcılığın ve bölücülük tehditlerinin yoğun olarak bulunduğu koşullarda bölgeciliğin ve yerel yönetimlerin yetkilerinin ve gücünün artırılması.
- İnsan hakları ve demokrasi görünümü altında, kişilerin ve toplumsal grupların etnik kimliğinin ön plana çıkarılması,
- Devletin ekonomiyeye müdahale araçlarının ortadan kaldırılmasıyla (deregulasyou) devletin gücünün kırılması ve halkla ilişkilerinin koparılması,
- Hükümetlerin denetimi dışında tutulan ve ulusötesi

sermayenin etkisi altına kolayca giren özerk kurullar aracılığıyla ekonominin önemli kesimlerinin devlet egemenliği altından çıkarılması,

- Merkez Bankası'nın özerkleştirilmesi adı altında, hükümetin denetimi dışına çıkarılması,

- Yabancı sermayenin ekonomik ve siyasi dayatmalarıyla, ülkenin dış ticaret politikası konusundaki egemenliğinin tamamen dış kaynaklı oluşumlara bağlanması,

- Uluslararası tahkim aracılığıyla ülke yargısının etkisinin sınırlandırılmasıdır ki,

O halde, gerek Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı gerek diğer saydığımız tasarılar, Devletin 'küçültülmesi' adı altında zayıflatılarak parçalanması sonucunu sağlamaya yönelik yasa tasarıları durumundadırlar.

Istanbul Barosu önceki başkanlarından
Av. Turgut KAZAN'ın *Derdest DOSYA*
Dergisi'nin 4. sayısındaki yazısı.

KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA DİKKAT EDELİM

AKP, kamu yönetimi alanında yepyeni bir adım atmak istiyor. Hazırlanan tasarının gerekçesine ve amaç maddesine bakılırsa, *"katılımcı, saydam, hesap verebilir, hak ve özgürlükleri esas alan"* bir yönetim biçimine geçilecek. Merkezi idare teşkilatı yeniden yapılandırılacak, Milli Eğitim dahil bir çok kamu hizmeti yerel yönetimlere bırakılacak.

Hemen belirtelim ki, ülkemizde kamu yönetiminin hantallaştığı doğrudur. Merkezi idare tıkanmış, uygulanan idari vesayet sistemi yerel yönetimlerin elini/kolunu bağlamıştır. Bu yapıyı mutlaka değiştirmek gerekir. Ama, Tanzimat'tan beri oluşan birikimi yok sayarak, konuşup tartışmadan, üniversitelere sormadan, ilgili birim ve kesimlerin görüşünü almadan, böyle temel bir değişiklik tasarısı hazırlanamaz. AKP sürekli mutabakat aradığını söylerken, hep kendi bildiğini okuyor. Bu yüzden, katılım ve demokrasi türküleri boşlukta kalıyor. Dolayısıyla, atılan her adım kuşku yaratıyor.

"Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı" da böyle oldu. Üniter devlet, ulusal birlik ve eğitim konularında büyük korkular doğdu. Acaba AKP ne yapmak istiyordu? Eğitim tarikatlarına teslim edilecekti? Türkiye eyaletlere mi bölünecekti? Tasan bütün teftiş kurullarını kaldırıyordu. Bu durumda, denetim nasıl gerçekleşecek, yolsuzlukla nasıl mücadele edilecekti? Kamu hizmetleri özel sektöre devredileceğine göre, sosyal devlete veda mı edilecekti? Ve asıl önemlisi, düşünülen bu değişiklikler, anayasayla çelişmeyecek miydi?

Doğrusu, sorulan bu sorulara doyurucu cevaplar verilemedi. Önce Başbakan Erdoğan, her zaman yaptığını yaptı, eleştiri sahiplerini cahillikle suçladı. Ardından, AKP Genel Başkan Yardımcısı Tengir, (canlı yayında) Sayıştay'la ilgili değerlendirmeyi "ilkellik" saydı ve tartışma kavga boyutlarına ulaştı. Gazete haberlerine göre, tasarının mimarı Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer "ihtilâsen zimmet ve sahte belge düzenlemek, ihaleye fesat karıştırmak" suçlarından yargılanıyordu. Bu tablo zihinleri iyice karıştırdı. Ve düşünülen değişiklikleri ele alıp tartışmak şart oldu.

AKP yetkilileri, Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı adını taşıyan bu metnin "çerçeve bir metin" olacağını söylüyorlar. Anlaşılan, daha sırada 1) Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı, 2) Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Taslağı, 3) Özel İdare, Büyükşehir ve Belediye Kanunu Taslakları, 4) Bölge Kalkınma Ajansı Kanunu Taslağı, 5) Üst Kurullar Kanun Taslağı, 6) Kamu Sermayeli Şirketler Kanunu Taslağı, 7) İdari Usul Taslakları ve Sosyal Sigorta Sistemi ile (Sayıştay Yasası dahil) denetime ilişkin değişiklik çalışmaları var. Bütün bu hazırlıklarla, öngörülen kamu reformu tamamlanmış olacak. Dolayısıyla, ne yapılmak istendiğini anlayıp tartışabilmek için, paketin tamamını görmek gerekiyor. Bu nedenle, salt "çerçeve yasa" denilen metin, yeterli değildir. Paketteki bütün taslaklar açıklanmalı ve hepsi birlikte tartışılmalıdır.

Çünkü, Prof. Dr. Ülkü Azrak'ın belirttiği gibi, bizim Anayasa sistemimizde "çerçeve yasa" kavramı yoktur. Her yasa aynı değeri taşır. Dolayısıyla, sonra gelen yasanın aykırı kuralları, önceki yasayı değiştirmiş sayılır. Oysa, çerçeve yasa kavramının bulunduğu sistemlerde, çerçeve yasaya uygunluk aranır. Dolayısıyla, sonra yapılan yasanın, bu yasaya aykırı kuralları iptal edilir. Demek ki, AKP yetkililerinin, yasayı çerçeve yasa saymaları, boş bir laftan ibarettir. Reformu oluşturacak bütün metinlerin birlikte değerlendirilmesi zorunludur. Öncelikle, bu gerçeğin bilinmesi gerekir.

Ayrıca, düşünülen temel değişikliklerin anayasa karşısındaki durumu doğru değerlendirilmelidir. Bizim, anayasal

sistemimiz, merkezi idareyi esas almıştır. Yerel yönetimler, idari vesayete bağlanmıştır. Ve, idarenin bütünlüğü temel kuraldır. Elbet, bunlar vazgeçilmez doğrular değildir. Ama, anayasal kurallardır. Çok uzun geçmişe dayanır. Tasarıda, salt "idarenin bütünlüğü ilkesi"ne atf yapılmış olması, anayasaya aykırılığı kaldırmaz. Bu nedenle, kapsamlı bir kamu reformu, anayasayla birlikte düşünülüp değerlendirilmelidir. Aksi halde, getirilen değişiklikler, anayasaya aykırı bulunarak iptal edilir ve büyük sorunlar yaşanır.

Tabii, hazırlanan metnin kimler için yapıldığı da çok tartışılıyor. IMF ve Dünya Bankası'na verilen sözlerin, bizi böyle bir metne zorladığı anlaşılıyor. Denetim dahil çoğu kamu hizmeti, onlara uygun yerlerde özele (ve yabancı şirketlere) devredilecek. Böylece sosyal devletin içi boşaltılmış olacak, geriye yoksullar için Ramazanda iftar çadırları gösterisi kalacak. Bu yoldaki kurulların da, bir anayasa sorunu yaratacağını düşünmek gerekir. Ayrıca kamu denetimi bu tasarıyla yeniden düzenleniyor. Teftiş kurulları tümüyle kaldırılıyor. Doğrusu tam yolsuzluk tartışmaları yaşanırken, atılan adımı anlayabilmek mümkün değil. Müfettiş sayılarının yüksek olduğu ve çalışmalarının bir işe yaramadığı söyleniyor. Oysa, Örumcek Ağı, Neşter gibi bir çok operasyon bu kurullara bağlı müfettişlerce ortaya çıkarılmış. En son, TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu da, hep bu müfettişlerce yürütülen soruşturma sonuçlarına atf yapıyor. Ama, tasarı bütün bir sistemi silip atıyor. Ahbap/çavuş ilişkisi niteliğinde, memuru amirin keyfine ve takdirine terk eden bir iç denetim getiriyor. Dış denetimi de Sayıştay'a havale ediyor. Böylece kamuda denetim yolu ciddi biçimde tıkanmış oluyor. Üstelik bu değişiklikler Teftiş Kurullarıyla hiç görüşülmeden yapılıyor. Onların deneyim ve önerilerinden yararlanma gereği bile duyulmuyor. Çünkü, IMF bunu istiyor ve tasarının 0. maddesine göre, dış denetimi yabancı firmalara da yaptırabilmenin yolu açılıyor.

Evet, böyle bir tasarıyla karşı karşıyayız. Başta söylediğimiz gibi, bu metin "çerçeve" sayılıyor. Ardından geleceklere bilmiyoruz Bu nedenle, reform paketinin tümüyle ortaya

konup anayasayla birlikte tartışılması gerektiğini söylüyoruz. Ve henüz yerleşip oturmamış yerel yönetimlere, eğitim dahil bu kadar geniş yetki devretmenin büyük sorunlar yaratacağını belirtiyoruz. Atılan adımı demokrasi türküleriyle selamlayanlar Melih Gökçek'in Kızılay geçidiyle ilgili sandık oyununu hatırlanmalı ve tasarıda demokrasinin geliştirilmesi için, katılıma hiç yer verilmediğini görmelidirler diyoruz. Özellikle, eğitim konusu laik cumhuriyetin ve demokrasinin temel sorunudur. Tasarının 7/d maddesi "öğretim birliği" için bir güvence sayılamaz. Bu nedenle, eğitimle ilgili düzenleme çok iyi düşünülmelidir.

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ DÜNYA DÜZENİNE ENTEGRASYON!

Her toplumsal örgütlenme, kendi var oluş dinamiklerine göre kendini yeniden üretecek ekonomik, siyasal ve yönetsel organlarını, merkezi ve yerel yönetimlerini şekillendirir. Kamu Yönetimi Temel Yasa Taslağı'nın gerekçesinde de temel amacın devletin yeniden yapılandırılması olduğu belirtiliyor.

Mevcut haliyle toplumun hemen her kesiminin yakındığı devletle ilgili kurumlar ve uygulamalar, son yıllarda kilitlendiğimiz en zorlu konuların başında geliyor. Gerçi zorluk toplumun çeşitli kesimlerinin özellikle dar ve sabit gelirli geniş halk kesiminin taleplerinin ve yasaklamalardan bunaların beklentilerinin karşılanması kaygısından kaynaklanıyor. Zira söz konusu talep sahiplerinin seslerinin kısılması veya güçten düşürülmesi için yeterince mesai sarf edildi.

Küreselleşme için özelleştirme ve yerelleştirme Zorluğu artıran olgu, değerlendirmeler arasında sözü edilen özellikle şeffaflık, katılım, yerinden yönetim, demokrasi gibi kavramların dillendirilmesi, denetim mekanizmalarının el değiştirilerek buna uygun kurumsallaşmanın gerçekleştirilmek istendiği vurgusudur.

Buna bağlı olarak merkezi yönetimin güçten düşürülmek istendiği, sürecin federal yapıyı teşvik edeceği, ülkeyi böleceği ve giderek bağımsızlığımızın kaybolacağı tepkileri, toplumsal olandan yana itirazları gölgede bıraktı.

Oysa, Birleşmiş Milletlerin Global Compact (küresel sözleşme) ve özel sektörün kamusal yönetim ve karar mekanizmalarında öncü bir güç olarak yer almasını dile getiren Malmö Bildirgesinde yer alan yaklaşımlar, GATT (Çok taraflı hizmet sözleşmesi), GATS, IMF Niyet Mektupları, Dünya Bankası yapısal uyarılama kredi anlaşmaları ve Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi'nde öngörülen küreselleşme için özelleştirme ve küreselleşme için yerelleştirme politikalarının kurumsal olarak içselleştirme operasyonlarıdır yaşadıklarımız.

Küreselleşmenin yerelleşme ile ikiz kardeş olduğu, can damarlarının kamusal hizmetlerin, giderek de kamusal alanların özelleştirilmesi, serbestleştirilmesi ve ticarileştirilmesi olduğu, kamusal müdahalenin ve denetim araçlarının asgari sınırdan tutulması gerektiği hedefleri de bu süreçle birlikte "resmileştiriliyor".i

Sosyal Devlet Anlayışının Tasfiyesi

Temel kamu hizmetlerinin küresel piyasaya açılmasına yönelik gerçekleştirilen bu düzenlemelerde, küresel yatırımcıların beklentilerine uygun, merkezi yönetimin görev ve yetki alanlarının sınırlandırılması, yerel yönetim ölçeklerinin büyütülmesi, Yap-İşlet-Devret modelinin genelleştirilmesi, ihale konularının çoğaltılması ve ihale sürelerinin uzatılması gibi küreselleşme patronlarının talepleri doğrultusunda adımlar atıldığından herhalde hiç kimsenin kuşkusu yoktur.

Yerinden yönetim söylemleriyle gerçekleştirilmek istenen düzenlemeler, aslında kamu hizmetlerinin ve sosyal devletin tasfiyesinden başka bir şey değil. Gerçi Türkiye Cumhuriyeti'nin ne kadar sosyal devlet özelliklerine sahip olduğu, demokratikleşme konusunda daha ne kadar yol kat etmesi gerektiği konularında ortaya konulacak veriler hiç de iç açıcı olmasa da, sonuçta eldeki kazanımlardan da tamamen mahrum kalınacak son derece açık.

Yeniden yapılanmadan murat edilenin, merkezi yönetim perspektifini ve esas olarak da yerel yönetimleri sermaye şirketlerine daha da yakınlaştırmak, toplumdan ve kamusal denetiminden uzaklaştırmak olduğuna da kuşku duyulmamalıdır. Merkezi yönetim, gözetim ve denetimiyle, gerekirse zor kullanarak bu işleyişin garantörü olacaktır. Ama bütün bu düzenlemelerle yatırım yapılacak alanlar ve konular, yalnızca ve yalnızca sermaye hareketlerinin kar beklentisine yanıt verdiği ölçüde anlam kazanacağından bölgeler arasındaki dengesizliklerin ve eşitsizliklerin önüne geçmek mümkün olmayacaktır.

Her Hizmete Ayrı Şirket

Sahip olunan zenginlik kaynaklarının kullanımında da, toplumun ihtiyaçlarının giderilmesinde de toplumun bütününe ele alan yaklaşım tarzı rafa kaldırıldığından, bütün bir topluma ait olan kamusal kaynakların kullanımında yerel yönetimlere tanınan serbesti ile giderilmesi zor adaletsizliklerin kapısı ardına kadar açılmaktadır.

Diğer bir deyişle, hem merkezi hem de yerel yönetimler için piyasa koşullarına göre pozisyon alan bir kurumsallaşma modeli öngörülmektedir. Her hizmetin bir bedeli olması gerektiği saptamasıyla her bir hizmetin ayrı ayrı şirketlere devri sağlanmakta ve bu yolla da kamusal hizmetlerin ticarileştirilmesi, özelleştirilmesi, giderek de yabancılaştırılması mümkün kılınmaktadır.

Piyasada söz sahibi olan yerli ve yabancı şirketlerin yerel yönetimlerde söz sahibi olmasını sağlayacak araç olarak da özerklik ve çok aktörlü karar mekanizmaları ile kurullar aracılığı ile yönetim modeli geliştirilmektedir. Kamusal kaynak kullanımının asgariye indirilmek istendiği bu modelde sözü edilen katılım, şeffaflık, yerinden yönetim, özerklik gibi söylemlerin ise esas olarak özel sektöre odaklı aktörler bakımından anlamlı olduğu ortaya çıkmaktadır.

Nereden Nereye?

Cumhuriyetin ilk yıllarında tamamen merkezi yönetim kontrolü altında kapitalist yeniden üretim koşullarını gerçekleştirmek, feodal, yarı-feodal unsurları dönüştürerek kendi içinde eritmek, kırsal belediyelerin kaynaklarını Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlere aktarmak ve buralardan kapitalist üretim ilişkilerini yaygınlaştırmak gibi işlevler yüklenen yerel yönetimler, Belediyeler Bankası, Belediye İmar Heyeti ve daha sonraları bunların birleştirilmesi ile oluşturulan İller Bankası ile destekleniyordu. Şimdi İller Bankası'nın içinin tamamen boşaltılması, onun yerine mali piyasaların adres olarak gösterilmesi küreselleşme zamanlarında ortaya çıkan ekonomik ve politik tercihlerin bir sonucudur. Ve teslim etmek gerekir ki geçmişte de, günümüzde de ortaya çıkan tercihlere esas karakterini veren dinamikler sermaye dünyasının gelişimi ve beklentileri olmuştur.

Bu nedenle gerçekleştirilmek istenen düzenlemelerin görünürdeki aktörleri olarak tedavüldeki siyasi partiler üzerinden adeta bardakta fırtına kopartılarak tutum alınması sonucu değiştirmemektedir. Zira toplumsal olandan yana, eşitlikçi, demokratik ve özgürlükçü politik ve ekonomik tercihlerin belirleyici olamadığı koşullarda sermaye dünyasına bağımlı değişkenlerce dillendirilen demokrasi, katılım, şeffaflık, yerinden yönetim kavramları yalnızca temsi) ettiği çevrelerin işine yaramaktadır.

Ulusallıktan uluslararasına ve nihayet uluslar-ötesi, küresel sermaye kimliğine ulaşan sermaye hareketinin, her ülkede, her alanda tam liberalizasyon hedefiyle, dünyayı tek bir pazar haline getirerek küresel-dev şirketlerin serbest hareket alanına dönüştürme politikasının bir uzantısı olan bu yeniden yapılanma modelinin, ne bölgeler arasında ne de toplumun çeşitli kesimleri arasında var olan eşitsizlikleri, gelir adaletsizliklerini, işsizlik ve yoksulluk sorunlarını çözme niyetinin olmadığını biliyoruz.

Her Yol Mali Piyasaya Çıkacak!

Devletin küçültülmesiyle hedeflenen, yerel yönetimlere aktarılacak her yetki ve kaynakla gerçekleştirilmek istenen temel politika yerli-yabancı özel sektöre, küresel sermaye hareketine müdahalesiz pazar oluşturmak, dolaşım alanı sağlamaktır.

Bu nedenle yeni düzenlemelerle kamusal kaynaklardan, kamusal kredi sisteminden yararlanma olgusu en aza indirilmektedir. İç ve dış borçlanmaya dayalı yönetim anlayışı temel bir kural haline getirilerek bu yolla yabancılaştırma ve özelleştirme süreci tamamlanmak istenmektedir. Örnekleriyle yaşandı ki dış borçlanmalar proje koşuluna bağlıdır ve projeler için uluslararası kredi kaynaklarına başvurulduğunda kamusal hizmetin özelleştirilmesi şart koşulmaktadır. İç borçlanma da aynı sonuçları doğuracaktır. Mevcut bankalar sisteminde, yerel yönetimler mali piyasaların esaslı müşterileri haline getirilmiş olacaktır.

Belediye Meclisi Yetkileri Piyasaya Aktarılıyor

Sermaye dünyasının kredi müşterisi haline getirilen yerel yönetimler, kamu gücünü kullanarak tahsil edecekleri vergi ve diğer paraları özel bankalara aktarırken, kamu hizmetleri için kamu tarafından kullanılması mümkün

olan kaynaklar, yerli ticari bankalarla birlikte yabancı bankaların da kullanımına sunulmuş olacaktır.

Bankalar ve inşaat şirketleriyle gayrimenkul yatırım ortaklığı kurmalarına da olanak sağlanan yerel yönetimlere ticari ilişkiler ve ticari organizasyon alanlarında sermaye dünyasının beklentilerine uygun önemli bir işlev yüklenmektedir.

Devlete "sosyal devlet" karakteri kazandıran saçılık, sosyal hizmetler ve eğitim hizmetleri de piyasa koşullarına terk edilen yerel yönetimlere devredilirken yerelleştirme adı altında

özelleştirme uygulamalarının alanı genişletilmiş olacaktır.

İleri teknoloji büyük sermaye yatırımı gerektiren işler için öngörülen Yap-İşlet-Devret usulü, su ve kanalizasyon hizmetleriyle birleştirilen çöp hizmetlerine kadar genişletilmekte ve genelleştirilmektedir. Temel altyapı hizmetlerindeki kamu tekeli de bu yöntemle yerli veya ulusüstü sermaye şirketlerine devredilmektedir.

Hizmet bedelinin tespitinin belediye ile şirketler arasında yapılacak sözleşmelerde belirlenmesi yaklaşımı ise belediye meclislerini devreden çıkaracak, meclise ait yetkiler piyasaya aktarılmış olacaktır.

Ulus-ötesi şirketlerin beklentileri gerçekleştiriliyor Küresel iş taleplerine bağlı olarak yerel yönetimlerin ölçeği büyütülmekte, iş alanlarını ve hacimlerini genişletilmesi hedeflenmektedir. Küresel dev şirketlerin ve tekellerin iş stratejileri gereğince karlılıkta ihtiyaç duydukları büyüklükte ölçekler elde edilmesi için nüfusu az belediyeler kapatılmakta, köyler "ilçe köy birliği" altında toplanmaktadır. Güç ve kaynaklar tek merkezli belediyelere devredilmekte, alt belediyeler ya kaldırılmak ya da güçleri ciddi biçimde sınırlandırılmak istenmektedir.

5 yıla çıkarılmak istenen ihale sürelerinin sermaye dönüşünün yerel seçimlere ilgisini daha da artıracığından kuşku duyulmamalıdır. Zira finanse etmekle 5 yıl garantili ihale imkanlarını kullanma beklentisi, siyasi kadrolarla şirketlerin işbirliğini geliştirmekte geç kalmayacaktır.

Belediye özel mallarının mülkiyet ve kullanım hakkı devirlerinin kolaylaştırılması da kamusal kaynakların piyasanın hizmetine sunulduğunu ortaya koymaktadır.

Pek çok belediyemizde daha şimdiden su, atıksu, çöp hizmetleri, piyasa fiyat sistemine bağlanmış durumdadır. Otobüs terminalleri özel şirketler eliyle işletilmek

Ama hazine topraklarının, Arsa Ofisi devre dışı bırakı-

arak belediye ve özel idarelere satılmak üzere devredilmesi, hazine arazilerinin kamu yararına dayalı, sosyal ve ekonomik yararlılık içinde değerlendirilmesinden vazgeçilmesi, imar ve iskan çalışmalarının piyasa koşulları içinde hazırlanmasının benimsenmesi, kültür ve tabiat varlıklarının yerel ilişkilere terk edilmesi, gelenek aşamayı gözler önüne sermektedir.

Yaşam ve İş Koşulları Ağırlaştırılıyor

Ve do al olarak bütün bu "esnek", "kuralsız", "denetimsiz" işleyiş personelinin de özünü oluşturacak, devlet memuru istihdamı sınırlandırılacak, sürekli işçi istihdamı kısıtlanacak, sözleşmeli istihdam ile geçici işçilik temel istihdam türleri haline getirilecektir. Kamuya ait istihdam daraltılarak, hizmetlerin ihale edilmesi teşvik edilmektedir. Zaten tüm yerel kamu hizmetlerinin ihale konusu olmasıyla birlikte, yerel hizmetleri yürüten işçiler sendikası, sigortasız, kuralsız ve sağlıksız istihdam ortamına atılmaktadır.

Servetin ve rantın vergilendirilmesini düşünülmeden belediyelerin gelirlerini artırmak üzere öngörülen seçenekler mevcut eşitsizlikleri derinleştirmekle kalmayacak, dolaylı vergilerle yurttaşlara daha da yük bindirecektir.

Katılımcılık Kılıfı

Bu yeniden yapılanma modelinde, hemen herkesin karşı çıktığı merkezi yönetimlerin hantallığı, bıktırıcı müdahaleleri, siyasi arpalık uygulamalarına karşı; halkın yönetime katılımı, demokrasi, yerinden yönetim gibi kavramların, ulaşılmak istenen hedefe birer kılıf olarak kullanıldığı son derece açık. En temel toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını gerektiren faaliyet alanlarında dahi yurttaşlarını birer müşteri statüsüne indirgeyen bu modelde eşitsiz yaşam koşulları daha da derinleşecektir. Yerleşim alanlarına sermaye dünyasının ilgi duyması için seferber edilmek istenen yurttaşlar tükettiği ka-

dar hizmetlerden yararlanabilecek, satın alabildiği kadar söz sahibi olacaktır.

Sonuç

Kamu Yönetimi Temel Yasası ile “*yeni dünya düzeni ile entegrasyon modeli*” ve uygulama şeması sahne almak üzere-dir. Yerel Yönetimler Yasası ve diğerleriyle birlikte halkalar birbirlerine takılacaktır. Bu halkalar, toplumun zenginlik kaynaklarını küresel sermayeye kullanım serbestisi sağ-larken, geniş halk kesiminin “*küresel köleliğe*” geçişini pekiş-tirecektir.

**İnönü Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi
Bölümü tarafından 18-19 Aralık 2003
tarihleri arasında Malatya'da
düzenlenen "Kamu Yönetimi 1. Ulusal
Kurultayı"nın sonuç bildirgesi**

Kamu yönetimi 1. Ulusal Kurultayı, İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü düzenleyiciliğinde "*Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları*" ana konusuyla 18-19 Aralık 2003 tarihlerinde Malatya'da toplanmıştır. Kurultay, İnönü Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Fatih Hilmioğlu'nun onursal başkanlığında yürüttüğü çalışmalarını beş oturum ve otuz bildiriyle tamamlamıştır.

Kurultay, ülkemizin kamu yönetimi yapısını siyasal ve yönetsel olarak liberalize etmeyi; devleti "*düzenleyici ve yönetişimci devlete*" dönüştürmeyi; bu çerçevede kamu hizmetleri atanı ile kamu yönetimi yapısını piyasa kurallarına uyarlamayı amaçlayan "*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı*"nı çok yönlü olarak irdelemiştir. Kurultay, söz konusu Taslak ile ilgili olarak aşağıdaki sonuçlara ulaşmıştır:

1. Küreselleşme kendiliğinden oluşan bir gelişme ve yeniden yapılanma, yani bir "*olgu*" değildir. Büyük dünya güçlerinin dünya pazarlarını kendi çıkarlarına göre düzenlemesi projesi, başka bir deyimle de, uluslararası egemen güçlerin dünyayı değiştirme vizyonudur. Kurultay, gelişmiş ülkeler hükümetlerinin, uluslararası mali kurumların ve dünyadaki dev çok uluslu şirketlerinin ve bunların geliştirmekte olan ülkelerde işbirliği yaptıkları bazı hükümetler ve yerel şirketlerin geliştirdikleri bu tek yönlü ve dayatmacı projenin ülkemiz ve dünya adına kabul edilemeyeceği ve tümüyle reddedilmesi gerektiği sonucuna varmıştır.

2. Günümüzde çok sayıda ülkede ve ülkemizde gündeme gelmiş olan kamu yönetimi reformlarını, ülkemizin ulusal devlet yapısına ve yerleşik yönetim ilkelerine söz konusu “küresel güçlerin” uzun vadeli ve tek yönlü dayatmacı müdahaleleri olarak görmek gerekir.

3. Taslak, üniter devletin yönetsel bakımdan temelini oluşturan “idarenin bütünlüğü ilkesi”ni uygulanamaz kılmaktadır. İdarenin bütünlüğü, hiyerarşik yönetim ve denetim; illerin yönetiminde yetki genişliği; merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde idari vesayet olarak bilinen hukuksal kurumların eliyle sağlanır. Taslak, hiyerarşik yönetim ilkesini, sınırları ve içeriği belirsiz bir “yetki devri” ilkesiyle değiştirmekte; idari denetimi, denetimin en etkili mekanizması olan teftiş kurullarını ortadan kaldırarak zayıflatmakta ve yerine yeni bir düzenleme öngörmektedir. Taslak, illerin yönetiminde geçerli alan anayasal “yetki genişliği” ilkesini fiilen ortadan kaldırarak, illerin yönetimini anayasal temeli olmayan “görevler ayrılığı” ilkesine terketmektedir. Ayrıca bu taslak, yerel yönetimleri idarenin bütünlüğü içinde tutan “idari vesayet” ilkesini benimsemeyerek, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerini “yerellik” esasına dayandırmaktadır. Kaldı ki yapılan bu düzenlemeler esas olarak anayasaya aykırıdır. Öte yandan, genel olarak idarenin bütünlüğü yerine, devletin “yerellik ilkesine” göre örgütlenmesi, siyasal olarak üniter değil federal, hatta federallik ötesi bir dağılma tehdidi taşımaktadır. Küreselleşmenin oluşturduğu dış baskılar ve bölgesel çatışmalarla kuşatılmış olan Türkiye’de üniter devlet yapısının korunması, egemenlik haklarının ödünsüz kullanılması ve ulusal birliğin devamı bu düzenleme ile olanaksızlaşacaktır.

4. Taslak, sosyal devletin ortadan kaldırılmasının bunun yerine kamu hizmeti üretmeyen “düzenleyici devlet” ilkesinin yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Kamu hizmeti alanı daraltılmakta, kamu kurumlarının “kamu hizmeti” yapmaları yasaklanmaktadır. Bu yaklaşım, “düzenleyici etki analizi” yöntemini yasal yöntem haline getirerek güvence altına almaktadır. Varlığını serbest piyasa ilkelerine dayandırmış, tüm

toplumu bu piyasa sisteminin gereklerine göre yönetme amacına odaklanmış bir devlet yapısı, Türkiye'nin gerçeklerine ve gereksinimlerine uygun bir düzenleme değildir.

5. Uysa varlığına hukuken ve fiilen son verilmek istenen sosyal devlet, Türkiye'nin ulusal birliğini güçlendirmenin temel koşulu, tahammül sınırlarımızı zorlayan eşitsizlikleri hızlı ve etkili bir biçimde ortadan kaldırmanın başlıca aracıdır. Toplumsal kesimler, bölgeler, kentler, köyler, kentlerin içinde semtler ve cinsler arasındaki eşitsizlikleri giderek, böylece yoksulluk sorununu tarihe gömmek, ancak sosyal devlet ilkesinin ve kamu hizmetleri alanının güçlendirilmesiyle başarılabilir.

6. Eğitim sistemindeki yerelleştirme ve özelleştirme uygulamaları, başta Güney Amerika ülkeleri olmak üzere dünyanın çeşitli ülkelerinde açık bir başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bir ülkenin eğitim ve öğretim müfredatı merkezi yönetimde, buna karşın öğretmen istihdamından okul yönetimine kadar olan tüm uygulamaları yerel yönetimde olacak bir düzenleme yürütülemez. Son çözümlemede, müfredat ne olursa olsun, derslikte öğrencilerle baş başa katan öğretmenin nitelikleri ve okul yönetiminin tutumu, eğitimin niteliklerini belirler. Eğitim, ulusal düzeyde, ülkedeki bütün yurttaşlara fırsat ve olanak eşitliği sunacak bir biçimde, merkezi yönetimin genel sorumluluğu altında yürütülmelidir.

7. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı ve bunu tamamlayan diğer tasarılar, yasama sürecinden hemen geri çekilmelidir, Kamu yönetimini ilgilendiren her türlü yasal düzenleme çalışmaları, üniversiteler ve bilim insanlarının katkılarından yararlanılarak yapılan ve daha sonra da kamuoyunun tartışmasına sunulmalıdır. Hükümet bu tartışmaların demokratik ve özgür bir ortamda yapılması için gerekli her türlü önlemi almalı, ayrıca, söz konusu kamu yönetimi sisteminin değiştirilmesine yönelik önceden yapılmış tüm "uluslararası anlaşmaları" da iptal etmelidir.

8. Türkiye'nin kamu yönetiminde, köklü ve kapsamlı

bir reform yapılması amaçlanıyorsa, bu reform, ülkemizin bağımsızlığı ve ulusal birliğinin sağlanması; sosyal devletin güçlendirilmesine; kamu düzeninin kamusal ilkelere dayalı etkin bir yapı olarak yeniden ele alınmasına ve kamu yönetiminin halkın gereksinimlerine göre düzenlenmesi amaçlarına odaklanmalıdır.

9. Sonuç olarak; bu düzenlemeyi, Türkiye’de tüm alanlarda devletin etkinliğini ve sosyal devlet ilkesini yok etmekten de öte devletin üniter yapısına ve ulusal birliğimize yönelik açık bir küresel saldırı olarak görmekteyiz.

10. Aşağıda adları yazılı olan ve Kurultay’a fiilen katılan katılımcılar, bu BİLDİRGE’nin kamuoyuna duyurulmasına oybirliğiyle karar vermişlerdir.

Prof. Dr. Halit ÇİYİ (İnönü Ü.); Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER (Ankara Ü.); Prof. Dr. Cevat GERAY (Ankara Ü.); Prof. Dr. İzzettin ÖNDER (İstanbul Ü.); Prof. Dr. Türkel MİNİBAŞ (İstanbul Ü.); Prof. Dr. Mahmut ADEM (Ankara Ü.); Prof. Dr. S. Kemal KARTAL (İnönü Ü.); Prof. K.Bülent BİROL (İnönü Ü.); Prof. Dr. Mualla BİLGİN AKSU (İnönü Ü.); Doç. Dr. Tarık SENGÜL (ODTÜ İİBF); Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL (İnönü Ü.); Yrd. Doç. Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN (İnönü Ü.); Yrd. Doç. Dr. Hüseyin ERKUL (İnönü Ü.); Yrd. Doç. Dr. Yusuf KARALIÇIK (İnönü Ü.); Ziya ÇOKER (Emekli Vali, Yazar); Nuray KESKİN (Ankara Ü.); Sami EVREN (KESK Genel Başkanı); Av. Özdemir ÖZOK (Türkiye Barolar Birliği Başkanı); Musa ÇAM (DİSK Genel Sekreteri); A.Betül UYAR (TMMOB Yön.Kur.Üyesi); Gaye YILMAZ (DİSK Uluslar arası ilişkiler Uzmanı).

TASARI

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

BİRİNCİ KISIM

Kamu Yönetiminin Amaç, İlke ve Görevleri

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Tanımlar ve Temel İlkeler

Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Kanun, merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsar.

Tanımlar

Madde 3 - Bu Kanunda geçen deyimlerden;

a) Merkezi idare: Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları,

b) Mahalli idare: İl özel idaresi, belediye ve köyü,

c) Stratejik plan: Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek

yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı, ifade eder.

Kamu Yönetiminin Temel Amaç ve Görevi

Madde 4- Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve bu amaçlarla kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir.

Kamu Yönetiminin Kuruluş ve İşleyişinin Temel İlkeleri

Madde 5- Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkeler şunlardır:

a) Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.

b) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.

c) Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.

d) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayırimcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.

e) Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.

f) Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.

g) Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.

h) Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.

i) Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.

j) Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.

k) Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.

l) Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hiz-

met üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.

İKİNCİ BÖLÜM

Merkezi İdarenin ve Mahalli İdarelerin Yetki, Görev ve Sorumlulukları

Merkezi İdarenin Genel Yetkileri

Madde 6- Merkezi idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) Kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek,

b) Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,

c) Hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak,

d) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek,

e) Kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada ve yurtdışında örgütlenererek yerine getirmek. Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler

Madde 7- Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler şunlardır:

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

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

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

d) Milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğini sağlama, müfredatı belirleme ve geliştirme görev ve hizmetleri,

e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler,

f) Sosyal güvenliğe ilişkin görev ve hizmetler,

g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlığa ilişkin görev ve hizmetler,

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

i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler,

j) Mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri,

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

Mahalli İdarelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 8- Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir.

Mahalli idareler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kendi

stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür.

Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetlerden herhangi birini ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, merkezi idare bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verir. Aksaklıkların bu süre içinde de giderilmemesi halinde merkezi idare durumun gerektirdiği tedbirleri alabilir.

Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler

Madde 9- Merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır.

Merkezi idare birimleri, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz. Merkezi idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahalli idareler eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o mahalli idare bütçesine aktarılır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamaz. Merkezi idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili mahalli idarelere aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir. Mahalli idareler, yatırımlarını, yetkili organlarının kararıyla ve bedeli mukabilinde başka mahalli idarelere veya merkezi idare kuruluşlarına yaptırabilir. Mahalli idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilir. Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz.

Mali Kaynak Dağılımı

Madde 10- Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesi

Madde 11- Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden yetkili organlarının kararı ile uygun görülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.

İKİNCİ KISIM

Merkezi İdarenin Teşkilatlanmasına İlişkin Esas ve Usuller

BİRİNCİ BÖLÜM

Merkezi İdarenin Teşkilatlanması

Teşkilatlanmaya İlişkin İlke ve Esaslar

Madde 12- Merkezi idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasına ilişkin ilke ve esaslar şunlardır:

a) Görev ve yetkilerin tespiti ile teşkilatlanmada, idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınır.

b) Merkezi idare; Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlar biçiminde teşkilatlanır.

c) Merkezi idarenin teşkilatlanmasında etkili ve verimli

bir yapı kurulması amacıyla, kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanır. Benzer nitelikteki hizmet ve görevler birden fazla kurum ve kuruluşa verilemez.

d) Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlar, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağlı olarak teşkilat yapısını, hizmet kalite standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici tedbirleri alır.

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Başbakan Yardımcıları

Madde 13- Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar, Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı'nca atanır. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiridir. Başbakana yardımcı olmak ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek amacıyla sayıları sekizi geçmemek üzere Devlet Bakanı atanabilir. Başbakana yardımcı olmak ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamak üzere en çok üç bakan Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Başbakan Yardımcıları ile Devlet Bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir.

Bakanların Görev, Yetki ve Sorumluluğu

Madde 14- Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumludur. Her bakan aşağıdaki görev, yetki ve sorumluluğa sahiptir:

a) Bakanlığını, Anayasaya, kanunlara, hükümet programına ve Bakanlar Kurulu'nca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetir.

b) Bakanlığının, bağlı ve ilgili kuruluşlarının görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirir, bunlara

uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturur, performans ölçütleri belirler, bakanlık bütçesini hazırlar, gerekli yasal ve idari düzenleme çalışmalarını yapar. Belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine eder, izler ve değerlendirir.

c) Bakanlığının, bağlı ve ilgili kuruluşlarının faaliyetlerini, işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar.

d) Faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

Müsteşarın Görev, Yetki ve Sorumluluğu

Madde 15- Müsteşar, bakanın yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini, bakan adına ve onun emir ve yönlendirmesi doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, bakanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planına uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.

Bakanlıklar

Madde 16- Bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatından oluşur. Ancak, ekli (I) sayılı cetvelde sayılan bakanlıklardan ekli (II) sayılı cetvelde gösterilenler taşra teşkilatı kuramaz.

Bakanlık Merkez Teşkilatı Kurulmasına İlişkin Esaslar

Madde 17- Bakanlıkların merkez teşkilatının kurulmasına aşağıdaki esas ve usuller uygulanır:

a) Ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir.

b) Bağlı ve ilgili kuruluşlar eliyle yürütülen hizmetler için bakanlık merkez teşkilatında ayrıca birim kurulamaz.

c) Bakanlık merkez teşkilatında 28. maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde gösterilenler dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemez. Ancak birim ve personel sayısı dikkate alınarak bakanlıklardan sadece merkez teşkilatı bulunanlar ile müsteşarlık şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç; diğer bakanlıklarda en çok beş müsteşar yardımcılığı; başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç başkan yardımcılığı ve genel müdür yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir.

Bakanlık Merkez Teşkilatı

Madde 18- Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi; bu hizmetlerle ilgili politika, standart ve hedeflerin belirlenmesi; planlama, koordinasyon ve denetimin sağlanması; eğitim, izleme ve değerlendirme görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla aşağıdaki birimlerden meydana gelecek şekilde düzenlenir:

a) Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten anahizmet birimleri,

b) Bakana ve anahizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara teknik, planlama, araştırma-geliştirme, hukuki ve mali konularda yardımcı olan danışma birimleri,

c) İnsan kaynakları ve destek hizmetlerini yerine getiren yardımcı hizmet birimleri.

İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı müşteri, mükellef veya üçüncü kişi

ve kuruluşlara yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla anahizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir.

Hakim ve savcılarının denetimi için öngörülen hükümler saklıdır.

Bakanlık Anahizmet Birimleri

Madde 19- Bakanlıkların sorumlu oldukları temel hizmet ve görevler, merkez teşkilatı bünyesinde kurulan anahizmet birimleri tarafından yerine getirilir.

Bakanlık Danışma Birimleri

Madde 20- Bakanlık merkez teşkilatında ihtiyaca göre aşağıdaki danışma birimleri kurulabilir:

- a) Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- b) Hukuk Müşavirliği,
- c) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.

Gerekli görülen hallerde 33. maddede öngörülen esaslar dahilinde bakanlık müşavirliği kadrosu ihdas edilebilir.

Bağlı kuruluşların merkez teşkilatında ihtiyaca göre Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ile Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulabilir.

Bakanlık Yardımcı Hizmet Birimleri

Madde 21- Bakanlık merkez teşkilatında ihtiyaca göre aşağıdaki yardımcı hizmet birimleri kurulur:

- a) Özel Kalem Müdürlüğü,

- b) İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı,
- c) Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı.

Taşra teşkilatı olan bakanlıklarda insan kaynakları birimi genel müdürlük şeklinde kurulabilir. Bağlı kuruluşların merkez teşkilatında ihtiyaca göre İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ile Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı kurulur.

Taşra Teşkilatı ve Kuruluşuna İlişkin Esaslar

Madde 22- Taşra teşkilatı olan bakanlıklar illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilatlanır. Bu teşkilatlar vali ve kaymakama bağlı olarak çalışır.

Taşra teşkilatının kurulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur:

a) Taşra teşkilatı, görev ve hizmetin niteliğine, sosyal ve ekonomik şartlara ve nüfus durumuna göre farklı yapıda kurulabilir.

b) Bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde, tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır.

c) Kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde, birden çok ili kapsayan alanlarda, sürekli veya geçici nitelikte olmak üzere, kanunla bölge teşkilatı kurulabilir. Ancak, bölge düzeyinde teşkilatlanan bakanlıklar illerde, illerde teşkilatlanan bakanlıklar ise bölge düzeyinde teşkilatlanamaz.

d) Bölge kuruluşları dışındaki taşra teşkilatları, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

Yurtdışı Hizmetlerinin Yürütülmesi

Madde 23- Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç, bakanlıklar ve diğer kamu

kurum ve kuruluşları yurtdışı teşkilatı kuramazlar. Bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından hangilerinin hangi ülkelerde yurtdışı hizmeti sunacağı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Bu suretle belirlenecek kurum ve kuruluşların yurtdışı hizmetleri ilgili kurum veya kuruluş personelinin Dışişleri Bakanlığı kadrolarına belirli süreli olarak görevlendirilmesi suretiyle yürütülür. Bu görevlere Dışişleri Bakanlığı elemanları atanamaz ve görevlendirilemez.

Bağlı Kuruluşlar

Madde 24- Bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere, kanunla kurulan kuruluşlardır. Başbakanlığa bağlı olanların dışında müsteşarlık şeklinde bağlı kuruluş kurulamaz.

Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilatı ile istisnai ve zorunlu hallere münhasır olmak üzere ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından oluşur. Ancak, bölge düzeyinde teşkilatlanan bağlı kuruluşlar illerde, illerde teşkilatlanan bağlı kuruluşlar ise bölge düzeyinde teşkilatlanamaz. Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı kanunla kurulur. Bağlı kuruluşların anahizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri 18. madde ile bakanlık merkez teşkilatının teşkilatlanmasına ilişkin diğer hükümler gözönünde bulundurularak hizmet özelliklerine göre kuruluş kanunlarında belirlenir. Ayrıca, bağlı kuruluşlarda temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı müşteri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlara yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla anahizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir.

İlgili Kuruluşlar

Madde 25- İlgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları

ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilatlanmalarına ilişkin esaslar ve ilgili olduğu bakanlık, kuruluş kanunu veya statülerinde belirlenir. Müsteşarlık şeklinde ilgili kuruluş kurulamaz. İlgili kuruluşların anahizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri, 18. madde ile bakanlık merkez ve bağlı kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin diğer hükümler gözönünde bulundurularak hizmet özelliklerine göre kuruluş kanunlarında veya statülerinde belirlenir.

İlişkili Kuruluşlar

Madde 26- İlişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır. Bu kuruluşların ilişkili olduğu bakanlık, kuruluş kanununda gösterilir.

Strateji Geliştirme Kurulu ve Diğer Sürekli Kurullar

Madde 27- Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Bu Kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur. Bu kurula, konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Strateji Geliştirme Başkanlığınca yürütülür. Ayrıca bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda, görevleri ve teşekkül tarzı kuruluş kanunlarında gösterilmek kaydıyla sürekli kurullar oluşturulabilir.

Hiyerarşik Kademeler ve Unvanlar

Madde 28- Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri ve unvanları; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak suretiyle aşağıdaki şekilde düzenlenir:

a) Bakanlık merkez teşkilatında:

1. Müsteşarlık,
2. Genel Müdürlük, Başkanlık, Daire Başkanlığı,
3. Müdürlük.

Taşra teşkilatı olan bakanlıklarda Genel Müdürlüklere bağlı olarak daire başkanlığı kurulabilir.

b) Bağlı kuruluşlarda:

Müsteşarlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Müsteşarlık,
2. Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı,
3. Müdürlük.

Başkanlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Başkanlık,
2. Daire Başkanlığı,
3. Müdürlük.

Genel Müdürlük şeklindeki bağlı kuruluşlarda:

1. Genel Müdürlük,
2. Daire Başkanlığı,
3. Müdürlük.

c) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

1. Vali,

2. İl Müdürlüğü,

3. Şube Müdürlüğü.

d) Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:

1. Kaymakam,

2. İlçe Müdürlüğü,

3. İhtiyaç duyulan ilçelerde şube müdürlüğü.

e) Bölge kuruluşlarında:

1. Bölge Müdürlüğü,

2. Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik.

Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile ilişkili kuruluşlar bu maddede öngörülen hiyerarşik kademe ve unvanlara ilişkin hükümlere tabi değildir. Bunların hiyerarşik kademe ve unvanları kuruluş kanunlarında düzenlenir.

Kuruluş işlemlerinin tamamlanması

Madde 29- Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların kurulma işlemleri, genel hükümlere göre kadro ihdası ile tamamlanır.

İKİNCİ BÖLÜM

Danışma Birimlerinin Görev ve Yetkileri

Strateji Geliştirme Başkanlığı

Madde 30- Strateji Geliştirme Başkanlığı aşağıdaki görevleri yapar:

a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak,

b) Bakanlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek,

c) Bakanlık bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak; bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek,

d) Bakanlığın yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak,

e) Üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak,

f) Bakanlığın görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkinliğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak,

g) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek,

h) Strateji Geliştirme Kurulunun sekreteryaya hizmetlerini yürütmek.

Hukuk Müşavirliği

Madde 31- Hukuk Müşavirliği aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bakan, bakanlık birimleri ve diğer bakanlıklar tarafından gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer hukuki konular hakkında görüş bildirmek,

b) Bakanlığın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak,

c) 8 Ocak 1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre adli ve idari davalarda gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu idari davalarda bakanlığı temsil etmek veya bakanlıkça hizmet satınalma yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmek.

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Madde 32- Bakanlıklarda, basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak üzere Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kurulabilir.

Bakanlık Müşavirleri

Madde 33- Bakanlıklarda, önem ve öncelik taşıyan konularda bakanlık makamına yardımcı olmak üzere bakanlık müşavirleri bulunabilir. Bakanlık müşavirleri bakanlık makamına bağlıdır.

Bakanlık müşavirlerinin gerekli olup olmadığı ve yirmiyi geçmeyecek şekilde sayısı kuruluş kanunlarında gösterilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Yardımcı Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileri

Özel Kalem Müdürlüğü

Madde 34- Özel Kalem Müdürlüğü; bakanın çalışma

programını; resmi ve özel yazışmalarını; protokol ve tören işlerini düzenlemek, yürütmek ve bakanın vereceği diğer işleri yapmakla görevlidir.

İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı

Madde 35- İnsan Kaynakları Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak,
- b) Bakanlık personelinin atama, nakil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek,
- c) Bakanlık teşkilatının eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek,
- d) Bakanlığın görev alanına giren konularda mahalli idarelere dönük eğitim programları hazırlamak ve uygulamak,
- e) Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı

Madde 36- Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Satınalma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, sağlık ve benzeri her türlü idari ve mali hizmetleri yürütmek,
- b) Bakanlık sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek,
- c) Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Bağlı ve İlgili Kuruluşların Danışma ve Yardımcı Hizmet Birimleri

Madde 37- Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarındaki danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin görevleri, bakanlık merkez teşkilatındaki benzer birimlerin görevleri esas alınarak düzenlenir.

ÜÇÜNCÜ KISIM

Kamu Yönetiminde Denetim

Denetim

Madde 38- Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Denetimin Kapsamı ve Türleri

Madde 39- Kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılır. İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve za-yıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.

Dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsar.

a) Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun,

b) Mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin,

c) Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder.

Denetlemeye Yetkili Kurumlar

Madde 40- İç denetim kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır. Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılır veya Sayıştay'ca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılır, sorumluların hesapları ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştay'ın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde taşra birimleri de kurulabilir. Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülki idare amirleri eliyle denetlenir.

Bilgi edinme hakkı ve saydamlık

Madde 41- Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen

istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahalli idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur.

Mahalli İdareler Halk Denetçisi

Madde 42- Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir. Halk denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinin (A) fıkrasının 1, 4., 5., 6. ve 7. bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derece sahibi ve en az on yıl mesleki tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunlukla seçim sonuçlandırılır. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir. Halk denetçisi, asliye hukuk mahkemesinde görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair yemin ederek görevine başlar. Yemin için yapılan başvuru mahkemece acele işlerden sayılır. Halk

denetçisi, görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, eylem ve işlemleri ile kendisine olan güvenin sarsılması sebepleriyle il genel meclisinin üçte iki çoğunluğun kararı ile görevinden alınabilir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir. Halk denetçisi, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluştta ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan izinli sayılır. Bu şekilde seçilen halk denetçilerinin kadroları ve tabi olduğu sosyal güvenlik kurumu ile ilişkileri devam eder, ancak bunların ve diğer halk denetçilerinin daha önce tabi oldukları sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken primleri kendileri tarafından yatırılır. Halk denetçisinin bürosu ve yeteri kadar personel il özel idaresi tarafından sağlanır. Halk denetçisine, il nüfusu 500.000'e kadar olan illerde 50.000; 500.001-1.000.000 olan illerde 60.000; 1.000.001-2.000.000 olan illerde 70.000 ve 2.000.001'den fazla olan illerde 80.000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek ödenir. Halk denetçisi gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden hiçbir şekilde ücret veya başka bir karşılık alamaz. Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırk beş gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları kamuoyuna açıktır. İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeleri ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır.

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi

incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir. Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru, eylem ve işlemin tekevvül tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idari yargıya müracaat hakkının önşartı değildir. Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

DÖRDÜNCÜ KISIM Çeşitli ve Geçici Hükümler

BİRİNCİ BÖLÜM Çeşitli Hükümler Yöneticilerin sorumlulukları

Madde 43- Bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.

İdari Düzenleme Yetkisi

Madde 44- Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, önceden kanunla düzenlenmeyen ve açıkça yetki verilmeyen konularda yönetmelikle düzenleme yapamazlar.

Yetki Devri

Madde 45- Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların üst düzey yöneticileri, vali ve kaymakamlar ile belediye başkanları, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.

İnsan Kaynakları Yönetimi

Madde 46- Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyete dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır.

Diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir. Hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Ancak bu görevlere yeni bir atama ya da görevlendirme yapıncaya kadar bu kişiler görevlerine devam ederler. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanırlar.

Merkezi idarede 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun hükümleri dışında kalan memurların atamaları bakan tarafından yapılır. Bakan bu yetkisini alt kademelere devredebilir. Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının kuruluş kanunlarındaki atamaya ilişkin özel hükümler saklıdır.

Merkezi idarenin kadro ihdas, iptal ve değişikliği ile kadrolara ilişkin diğer hususlar genel hükümlere tabidir.

Başka Kurumlarda Personel Görevlendirme

Madde 47- Bakanlıklarda bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde ise belediye başkanının talebi ve ilgilinin ve kurumunun muvafakatı üzerine, merkezi idare personeline memur statüsünde olanlar mahalli idarelerin yönetici kadrolarında veya bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebilir. Bu personel, kurumundan izinli sayılır ve asıl kadrosuyla ilgisi devam eder.

Saklı Tutulan Hükümler

Madde 48- Bu Kanunun İkinci Kısımındaki hükümler ile 46. maddesi Milli Savunma Bakanlığı hakkında uygulanmaz.

Kaldırılan Hükümler Ve Kuruluşlar

Madde 49- 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun, 24/10/1960 tarihli ve 108 sayılı Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanun ile 24/6/1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır.

9/5/1985 tarihli ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla kurulan

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır.

Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı bakanlıklarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatları kaldırılmış ve yurtdışı kadroları iptal edilmiştir.

Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar ve bu Kanun kapsamına giren diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin bu Kanun hükümlerine aykırı hükümleri uygulanmaz.

İKİNCİ BÖLÜM

Geçici Hükümler

Geçici Madde 1- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte;

a) Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, okul, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

b) Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

c) Kültür ve Turizm Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal nitelik taşımayan kütüphane ve müzeler ile halk kütüphaneleri, kültür merkezleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine, ören yerleri ise il özel idarelerine,

d) Çevre ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve benzeri tesisler, belediye sınırları içinde belediyelere; belediye sınırları dışında bulunan bu gibi tesis ve yerler ile milli parklar il özel idarelerine,

e) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal ve bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ve laboratuvarlar hariç enstitü ve laboratuvarları ile üretme istasyonları bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

f) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile huzurevi, çocuk yuvası, kreş gibi tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallar, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine,

g) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallar, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine,

h) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallar, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine, devredilmiştir.

Birinci fıkranın (c), (d), (f) ve (g) bentlerinde belediyelere devredilen bina, araç, gereç, personel, taşınır ve taşınmaz mallar, alacak ve borçların, büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde paylaşımı özel kanununda belirtilen hükümlere tabidir.

Birinci fıkranın (b) bendinde il özel idarelerine devredilen

sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi ve dispanser gibi koruyucu sağlık hizmeti veren tesisler il özel idarelerince Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallar, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediyelere devredilebilir.

Birinci fıkranın (e) bendinde il özel idarelerine devri öngörülen enstitü ve laboratuvarlar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallar, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli görev alanına göre üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına veya belediyelere devredilebilir.

Milli Eğitim Bakanlığı dışındaki bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı sağlık, tarım, adalet, tapu kadastro ve Anadolu meteoroloji meslek liseleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ile bunlara ait bütçe ödenekleri Milli Eğitim Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu fıkrafta öngörülen devir işlemleri ile bu okulların personelinden devredilecek olanlara ait işlemler Milli Eğitim Bakanlığı ile ilgili bakanlık veya kuruluşlar arasında yapılacak protokollere göre 2003-2004 öğretim yılı sonunda tamamlanır.

Devir ve tasfiye, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile ilgisine göre bu maddede belirtilen bakanlıklar tarafından birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak esas ve usullere göre birinci fıkranın (a) ve (b) bendi dışında en geç bir yıl içinde gerçekleştirilir. Ancak, atanacak personel ile devredilecek taşınır ve taşınmaz mallar, ilgili mahalli idarelerin ihtiyacı dikkate alınarak belirlenir. Birinci fıkranın (a) ve (b) bendinde belirtilen kadroların dışındaki unsurların devri bir yıl içinde, kadroların ve taşra teşkilatının bunlara ilişkin görev ve yetkilerinin devri ise Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve ilgili bakanlık tarafından birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak esaslara göre kademeli olarak beş yıl içinde yapılır. Bu süre içerisinde devredilmeyen kadrolara ait atamalar ilgi-

sine göre Milli Eğitim Bakanlığı veya Sağlık Bakanlığı tarafından yapılmaya devam edilir.

Geçici Madde 2- Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri; araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, bunlara ait ödeneklerle birlikte İstanbul dışında il özel idarelerine; İstanbul ilinde ise bu hizmetleri il hudutları dahilinde yapmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı personeli Tarım ve Köyişleri Bakanlığına, İstanbul dışındaki taşra teşkilatı personeli buldukları illerdeki il özel idarelerine, İstanbul'da ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığına kadro ve pozisyonları ile birlikte devredilmiş ve bunlar da başkaca bir işleme gerek kalmaksızın bu kadro ve pozisyonlara atanmış sayılır.

3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda geçen "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü" ibareleri İstanbul ilinde "İstanbul Büyükşehir Belediyesi", İstanbul dışında ise "il özel idaresi" olarak uygulanır.

Birinci fıkrada belirtilen tasfiye ve devir işlemleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek esas ve usullere göre altı ay içinde gerçekleştirilir.

Geçici Madde 3- Yüksek Denetleme Kurulu'nun personeli, araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesi Sayıştay'a devredilmiştir. Yüksek Denetleme Kurulunda çalışanlardan; başkan ve üyeler başka bir işleme gerek kalmaksızın ve kadro şartı aranmaksızın, birinci sınıfa ayrılmış, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra alt yılını tamamlamış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay uzman denetçisi; başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcıları da kazanılmış hak aylık derecelerine uygun Sayıştay uzman denetçisi, Sayıştay başdenetçisi, Sayıştay denetçisi ve Sayıştay denetçi yardımcısı kadrolarına atanmış sayılır. Sayıştay uzman denetçiliğine atanmış sayılan başdenetçi ve denetçilerin birinci sınıfa ayrılmalarına ve uygulamaya ilişkin hususlar 832 sayılı Sayıştay

Kanunu çerçevesinde Sayıştay Genel Kurulu'nca belirlenir. Diğer personel ise Sayıştay Başkanınca kadro şartı aranmaksızın durumlarına uygun kadrolara atanır. Devirle ilgili bütün işlemler Sayıştay Başkanınca yerine getirilir.

Yapılan atamalar sonucu, kaldırılan Yüksek Denetleme Kurulunun her statüdeki mensuplarına, devir tarihindeki kadro ve pozisyonlarına ait aylık, ücret, ek ödeme, ikramiye ve benzeri adlar altında yapılmakta olan ödemelerin net tutarının, Sayıştay mevzuatına göre hak edecekleri aylık ücret, ek ödeme, ikramiye ve benzeri adlar altında yapılmakta olan ödemelerin net tutarından fazla olması halinde aradaki fark giderilinceye kadar herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir.

Mülga 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamına giren kuruluşların denetiminde, Sayıştay Kanunu'nda yapılacak düzenlemeye kadar uygulanacak her türlü usul ve esaslar Sayıştay Genel Kurulunca belirlenir. Mülga Yüksek Denetleme Kurulu'nca halen yürütülmekte olan denetime ilişkin iş ve işlemler Sayıştay Genel Kurulunca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay'ca sonuçlandırılır.

8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve diğer kanunlarda Yüksek Denetleme Kurulu'na yapılan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılır.

Geçici Madde 4- 23. maddede öngörülen Bakanlar Kurulu kararı üç ay içinde çıkarılır. 23. maddede sözü edilen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatları bu kararnameye göre yapılacak görevlendirmelerin tamamlanmasına kadar görevlerine devam ederler.

Geçici Madde 5- Bu Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer mevzuatlarında bu kanunda

belirtilen ilkeler doğrultusunda gerekli değişiklikler bir yıl içinde yapılır.

Geçici Madde 6., 5. maddenin (1) bendine aykırı mal ve hizmet üretimi yapan birimler iki yıl içinde tasfiye edilir.

Geçici Madde 7- Bu Kanun uyarınca bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş kanunlarında yapılacak düzenlemeler nedeniyle kadro unvanı ve derecesi değişen veya kaldırılanların eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminat hakları, yeni görevlerinde kaldıkları sürece, şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur.

Geçici Madde 8- Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatları, bu Kanun esaslarına göre yeniden düzenleninceye ve bu düzenleme uyarınca genel hükümlere göre yeni kadrolar tespit ve ihdas edilinceye kadar bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan kadroların kullanımına devam olunur.

Geçici Madde 9- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarda mevcut kadrolarda artış yapılmamak kaydıyla 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına göre sınıf, unvan ve derece değişikliği yapılabilir.

Yürürlük

Madde 50- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 51- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(I) SAYILI CETVEL BAKANLIKLAR

1. Adalet Bakanlığı,
2. Milli Savunma Bakanlığı,
3. İçişleri Bakanlığı,
4. Dışişleri Bakanlığı,
5. Maliye Bakanlığı,
6. Milli Eğitim Bakanlığı,
7. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı,
8. Sağlık Bakanlığı,
9. Ulaştırma Bakanlığı,
10. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,
11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
12. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
13. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,
14. Kültür ve Turizm Bakanlığı,
15. Çevre ve Orman Bakanlığı.

(II) SAYILI CETVEL**TAŞRA TEŞKİLATI OLMAYAN BAKANLIKLAR**

1. Dışişleri Bakanlığı,
2. Milli Eğitim Bakanlığı,
3. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı,
4. Sağlık Bakanlığı,
5. Ulaştırma Bakanlığı,
6. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,
7. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
8. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,
9. Kültür ve Turizm Bakanlığı,
10. Çevre ve Orman Bakanlığı.

Anadolu Ajansı, 29.12.2003

KAMU YÖNETİMİ KANUNU MECLİS'E GÖNDERİLDİ

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın bugün TBMM'ye gönderildiğini bildirdi. Şahin, Mahalli İdareler ile İlgili Kanun Tasarısı'nın da Şubat ayında çıkarılacağını söyledi.

Şahin, daha önce Bakanlar Kurulu'na sunulmuş olan kanun tasarısında 11 tane değişiklik yaptıklarını belirterek, "Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatları il özel idaresine bağlanmayacak bakanlıklar arasında yer alacak. Bununla ilgili 7., 16. ve ek cetvelde Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatlarının il özel idarelerine devrinden vazgeçildi" diye konuştu.

Şahin teftiş kurullarının kaldırılması yönündeki bir soruya da şu yanıtı verdi. "Çok önemli bakanlıklar, teftiş kurullarına benzer ana hizmet birimleri şeklinde denetimlerini kurabiliyorlar. O bakımdan ismin şu yada bu olması bir anlam ifade etmez. Merkezi ve mahalli idarelerde denetimlerin rehberlikle yapılıyor olması Türkiye'de yolsuzluğa prim veren değil, yolsuzluğun önünü kesen en önemli adımdır diye düşünüyorum. Bu konuda talepler de geldi değerlendirildik. Ve yapmış olduğumuz düzenlemenin yararlı olduğuna karar verdik."



6.000.000.- TL

Karanfil Sokak No: 5/62 06650 Kızılay-ANKARA
Tel: (+90.312) 425 30 11 - 425 36 19 - 418 13 46 Faks: (+90.312) 418 78 57
web: www.barobirlik.org.tr
e-mail: admin@barobirlik.org.tr • yayin@barobirlik.org.tr