



**Özel Sayı**

**Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri:  
Mülkiye'den Perspektifler (2)**

**No.60  
Kasım, 2003**

**TARTIŞMA METİNLERİ**

Ankara Üniversitesi  
**Siyasal Bilgiler Fakültesi**

## Özel Sayı

### Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (2)

**No.60**  
**Kasım, 2003**

- Alpaslan Isikli** (Prof. Dr., AÜSBF- ÇEEİ)  
*Yerellesme (s.1-4)*
- Ahmet Alpay Dikmen** (Yrd. Doç. Dr. AÜSBF- Kamu Yönetimi)  
*Sermaye Lehine Reform (s.5-9)*
- Seyhan Erdogdu** (Dr. , AÜSBF- ÇEEİ)  
*Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma (s.10-23)*
- Burçak Özoglu** (Dr. , AÜSBF- ÇEEİ)  
*Kamu Yönetimi Reformuna Sinifsal Perspektifle Bakmak (s.24-31)*
- Demet Dinler – Umut Sönmez** (Ars. Gör., ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi)  
*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neo-liberal Dönüşümün Kurumsallasması mı? (s.32-43)*
- Ozan Zengin** (Ars. Gör., AÜSBF- Kamu Yönetimi)  
*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarında "Halk Deneticisi" (s.44-54 )*
- Koray Karasu** (Ars. Gör., AÜSBF- Kamu Yönetimi)  
*Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi (s.55-66)*
- Bülent Duru** (Dr., AÜSBF- Kamu Yönetimi)  
*Kamu Yönetim Reformunda Çevresel Değerler: Ormanlar ve Kıyılar (s.67-72)*
- Baris Övgün** (Ars. Gör., AÜSBF- Kamu Yönetimi)  
*Kitler'den Kamu Sermayeli Şirketlere (s.73-80)*
- Can Umut Çiner** (Ars. Gör., AÜSBF- Kamu Yönetimi)  
*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Değişen Yapısı ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarisi (s.81-91 )*
- Ahmet Alpay Dikmen** (Yrd. Doç. Dr. AÜSBF- Kamu Yönetimi)  
*Yasanın Amacı Özelleştirmedir (s.92-93)*

**Tartisma Metinleri** serisinde yayınlanan eserlerin görüs, düşünce ve terminolojisi tümüyle yazara ait olup, A.Ü. SBF Gelisme ve Toplum Arastirmalari Merkezi'ni (GETA) baglamaz.

**Tartisma Metinleri** bilimsel çalismalarin yayın öncesi akademik diyalog sürecine dahil edilmesi islevi ile akademik diyalogun gelistirilmesini, güçlendirilmesini ve ihtiyacimiz olan elestiri ortamının olusturulmasını amaçlamaktadır.

**Tartisma Metinleri** serisinde yer alan çalismalar hakkındaki görüs ve degerlendirmeler, dogrudan dogruya yazara veya yazara ileilmek üzere asagidaki sekreterlik adresine gönderilebilir.

**Tartisma Metinleri**

*Yayin Sekreteri*

Dr. Metin Özugurlu

E-Posta: ozugurlu@politics.ankara.edu.tr

**Baski:** A.Ü. SBF Matbaasi



## YERELLESME\*

**Prof. Dr. Alpaslan Isikli**

Son zamanlarda, bazi sihirli deyimler birbiri ardindan piyasaya sürülüyor.

Bir süre özelleştirme sözcüğü böyle bir işlev gördü. Geçmiş iktidar sahiplerinden birisi, eğer önüm kesilmemiş olsaydı, Türkiye'yi uçurmuşum demisti. Yani, özelleştirme, masallardaki sihirli halılar gibi, üzerine binince harikalar diyarına uçmayı sağlayan bir araç bile olabilirmiş.

Özelleştirme savunulurken “devletten alıp halka vereceğiz” denildi. Sonra görüldü ki bunun tersi oluyor, halka verilmiyor, halktan alınıyor. Tapusu halka ait olan devlet kurumları ve kamu malları, yerli ve özellikle yabancı tekelere veriliyor. Veya arsa fiyatına satın alınıp kapatılıyor. Böylece bazı çıkar grupları, yılların çileli mücadelelerinin ürünü olan devlet işletmelerinin rekabetinden kurtulmuş oluyorlar.

### **Yeni bir sihirli deyim**

Atı alan Üsküdar'ı geçtikten sonra, özelleştirmenin cilası döküldü, gerçek yüzü ortaya çıktı. Özelleştirmenin işsizlik, üretimsizlik ve uluslar arası sermayeye bağımlılık demek olduğu her gün yeniden doğrulanıyor. İşte tam bu sırada, yeni bir icat olarak yerellesme ortaya çıkarıldı. Yerellesme, özetle, merkezi iktidara ait olan yetkilerin yöre halkına devredilmesi olarak sunuluyor.

Özelleştirme denilince devletten koparılacak zenginliklerin bir bölümüne sahip olma umudunun heyecanına kapılanlar olmuştur. Şimdi de yerellesme denilince, merkezi devletten alınacak iktidarın bir bölümünü bazı yörelerin ele geçireceğini savunanlar ve sananlar var.

AKP hükümetinin “yerel yönetim reformu” adı altında sunduğu ve savunduğu önlemler yerel sorunların yerel çerçevede çözülmesi yönünde bir dönüşümü içeriyor. Bir başka deyişle ülkenin her bir bölgesi, kendi sorunlarını kendisi çözsün denilmektedir. Herkesin kendi basının çaresine kendisinin bakması, gerçek bir çare midir ki her yörenin kendi sorunlarına kendisinin çare bulmasıyla çözüme varılabilir?

### **Bireyci duyguların istismarı**

Bu konuda, insan olarak her birimizin içimizin bir köşesinde az veya çok ölçüde mevcut bulunan bencilce ön yargıların istismarına dair yeni bir örnekle karşılaştığımızı söyleyebiliriz.

Bu hep böyle olmuştur. “Herkes evinin önünü süpürürse şehir tertemiz olur” denilir. Çoğumuz, tartışmasız bir dogrunun dile getirildiğini sanırız. Böyle olunca herkesin kendi evinin efendisi olacağını, baskalarının oraya el atamayacağını düşünürüz, bireysel mülkiyet duygularımız oksanmış olur.

---

\* Alpaslan, I., "Yerellesme", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003 (Bu yazı Yol-Is Dergisi, Sayı: 76, Eylül 2003'de yer aldı.)

Gerçekte ise herkes kendi evinin önünü süpürdüğünde, sonuç hiç de hoş değildir. Eger sokak meyilliyse, vay geldi sokagin en altında oturanın haline! Bütün çöpler onun evinin önüne yigilir. Eger sokak düzse (gerçek hayatta kusursuz düzlük yoktur) kim eline süpürge alırsa, onun evinin önü temizlenir, diğerlerinin evinin önü çöplerin. Sonuçta patlak veren bir çöp kavgası, komsular arasında huzur bırakmaz.

Bu konuda yapılması gereken bellidir ve genellikle o yapılır. Aynı yerde oturanlar aralarında örgütlenirler. Temizlik sorununa ortak çözüm bulunur. Biriken çöpleri uygun bir yere nöbetleserek tasırlar veya hepsinin adına sağlanan bir araçla bu iş yapılır.

Yerel yönetim reformu adı altında yapılmak istenenler de bu duruma benzeyen sorunlara gebe dir. Öncelikle, bilinmesi gerekir ki yerel yönetimlere devredilecek olan gerçekte yetki değil; sorumluluklar ve sorunlardır. Sonuçta her bir birimin, kendi sorunuyla ve sorumluluğuyla bas basa kalması kaçınılmaz olmaktadır.

Öte yandan, yerel yönetimlere sorunlarının çözümü için gerekli olanakların sağlanması gündemde değildir. Her şeyden önce unutulmaması gerekir ki benimsenen modelin özü, devleti ekonomik olanaklarından yoksun bırakmak amacına yönelmiştir. Bu amaç, devletin küçültülmesi ve devletin ekonomik ve sosyal yasamdan çekilmesi sloganlarıyla gerçekleştirilmektedir. Devletin, kendisinde olmayan olanakları yerel yönetimlere devretmesi giderek tam bir boş hayal haline gelmektedir.

### **Fırat kenarında kaybolan oğlak**

Ülkemizin karşı karşıya bulunduğu sorunların basında bölgeler arası adaletsizlik gelir. Bu sorun, her bir bölgeyi kendi kaderiyle bas basa bırakarak çözülmez. Bu sorunun çözümünde temel görev merkezi hükümete düşer. Ülke kaynaklarının adil bir biçimde dağılımını sağlamak, özünde merkezi hükümetin görevidir. Oysa, benimsenmiş olan modelin temeli, devletin ekonomik ve sosyal yasama müdahalesinin en aza indirgenmesi esasına dayanmaktadır. Geri kalmış bölgelere uygarlığın nimetlerini taşıma ve bu bölgelerde üretimi, istihdama artırma görev ve sorumluluğunu taşıyan, kısacası Fırat kenarında kaybolan bir oğlağın hesabını bile vermek zorunda olan bir devlet anlayışı tarihe gömülmek istenmektedir. Öyle anlaşıyor ki yerel yönetim reformu girişimi, bu süreçte yeni bir kilif oluşturma işlevini de beraberinde getirmektedir.

Elbette ki bölgelerarası adaletsizliklerin giderilmesi ve ülkenin yoksul yörelerinin kalkandırılması açısından devletin bugüne kadar gerekeni yaptığını söylemek mümkün değildir. Gene de bu konuda ne yapılmışsa devlet eliyle yapılabilmistir.

Buna karşılık, piyasa ekonomisi içinde ve özel sektör eliyle anlamlı ve etkili bir sonuç alınması boşuna beklenmiştir. Bu gibi bölgelerin çoğu yerel ağı niteliğindeki zenginlerine verilen tesviklerin, en iyi ihtimalle gene zengin bölgelere yatırım olarak (bazen otel veya kumarhane olarak) geri döndüğü görülmüştür. Batının zenginlerinin ise bu bölgelere gitmeyi hiçbir zaman düşünmedikleri esasen bilinen bir gerçektir.

Bir süre önce TÜSIAD, Diyarbakır'da bir toplantı yapmıştı. Toplantı sonucunda, katılanların en önde gelenlerinden bir sanayici, buralara yatırım yapmalarının söz konusu olamayacağını, çünkü rantabl olmadığını ve arkalarında devlet desteği bulunmadığını televizyondan ilan etmişti. Kuskusuz, hem devletin küçültülmesini savunmak, hem de devlet desteğinin bulunmayışından yakınmak, kolay kolay anlaşılamayacak bir bakış açısını yansıtmaktadır.

### **Ankara'yi devreden çıkarmak**

Devletin bu bölgelere sahip çıkmaması için bu güne kadar çeşitli tertiplere başvuruldu. Atatürk döneminde ülkeyi demir ağlarla örme ve ekonomiyi topyekun kalkındırma yönünde baslatılan devletçi ve halkçı kalkınma hamlelerini kesintiye uğratmak için birbirini izleyen iç isyanlar kiskirtildi. Çogunda, basta İngilizler olmak üzere yabancıların parmeginin bulunduğu açıkça kanıtlanmış bulunan bu isyanlar, en büyük kötülüğü bu bölgelerin yoksul insanlarına yaptılar. Otuz bes bin vatan evladının canına malolan PKK terörünün de baska pek çok seyin yani sıra GAP'in hayata geçirilmesiyle de bağlantılı olduğunu görmek zorundayız.

Bu bölgelerden devletin elinin çekilmesi için her şeyi yapanlar, bu yüzden dogan boslugun doldurulması yönünde bos bir umut vermeyi de ihmal etmiyorlar. Bu konuda basrolü oynayan Dünya Bankası'dır. Yerel yönetim reformu adı altındaki girişimin arkasında Dünya Bankası bulunmaktadır. Dünya Bankası, bir yandan, ülkenin tarimini ve sanayisini felceden ve dünyada mevcut olan açlığa yeni boyutlar katacak dayatmalarını sürdürürken bir yandan da Akdeniz foklarını korumak gibi konularda üç bes kuruluk sovlar yapmaktan da geri kalmamaktadır. Bu oyunda, bazı belediyelere veya yerel yöneticilere, Ankara'yi devreden çıkararak sağlanan avantajların(!) da belli bir önemi olduğu anlaşılmaktadır.

Ankara ortadan kaldırıldığında her şeyin çözüleceğine inananların safına, yerel iktidarlarını büyütme isteyenlerin özlemlerini de destek yapmak için büyük uğraşlar veriliyor. Bunun sonucundadır ki, Ankara küçülürse, Tekirdag'ın, Trabzon'un veya Diyarbakir'in... büyüyeceğini zannedenler ortaya çıkmıştır. Oysa, Ankara devreden çıkarıldığı ölçüde büyümekte olan, buralar değildir. Olacak olanın, Vasington'un veya Brüksel'in buralardaki iktidarının biraz daha büyümesinden baska bir şey olmayacağı simdiden belli olmuştur.

Cumhuriyet'in tarihi, boydan boya, ülkede gerçek bütünlüğün temelini sağlayacak olan ekonomik ve sosyal alanda atılan adımların, emperyalist kiskirtmaların ürünü olan iç isyanlarla cevaplandırıldığına dair sayısız örneklerle doludur. Bunun tersi de doğrudur. Bölgelerarası adaletsizliğin varlığı, her dönemde, emperyalist bölücü kiskirticilerin ekmeğine yağ süren bir ortam sağlamıştır. Bu konuda çok ibret verici bir örnek olarak Yugoslavya'nın basına gelenler önümüzdedir.

### **Yugoslavya Örneği**

Yugoslavya, değişik milliyetler, dinler ve mezhepler arasında emsalsiz bir uyum sağlamış gibi görünüyordu. Ama, Yugoslavya'nın temelde ciddi bir sorunu vardı ve bu sorun ülkenin kaderini içten içe kemirmekteydi. Yugoslavya'da bölgeler arasında ciddi bir ekonomik dengesizlik hüküm sürmekteydi. Batılı sermaye çevreleri bu durumu kurnazca istismar ettiler. Bir yanda, Berlin duvarı yıkılırken ve AB (Avrupa Birliği), Avrupa'nın zenginlerinin kulübü olarak takviye edilirken, öte yanda, Yugoslavya paramparça edilmiştir.

Bu sonucun sağlanmasında Yugoslavya'nın zenginlerinin AB'ye dahil olma tutkularından, ustaca yararlandı. Yugoslavya'nın en zengin cumhuriyetleri olan Slovenya ve Hirvatistan'ın egemen unsurları, ülkenin yoksul kesimlerini sırtlarından attıkları takdirde AB'ye kabul edilecekleri vaadini aldılar. Bu yüzdendir ki Yugoslavya Federasyonundan ilk ayrılanlar onlar oldular ve iç savaş bu yüzden başladı. Bugün bizde de bölücülük eğilimlerini kasiyan raporların, önerilerin ülkemizin en zenginlerinin örgütlerinden kaynaklanmakta olması düşündürücü değil midir!

### **Umut kimde**

Bu konuda da sorumluluk, öncelikle çalışan kesimlere ve onların örgütlerine aittir. Onlar, ırkçı, mezhepçi, bölgeci ayrılıkların üstüne çıkarak kendi aralarındaki kardeşçe birliği güçlendirdikleri ölçüde, ülkeyi kaosa sürükleyebilecek tertiplerin bosa çıkmasında da belirleyici bir rol oynayabilirler.

Ülke kalkınmasını ve bölgelerarası adaleti sağlayacak olan demokratik ve halktan yana güçlü bir merkezi devlet yapılanmasını oluşturmak sorumluluğu da gene öncelikle ulusun çoğunluğunu oluşturan çalışan kesimlere aittir. Bunun için bazılarını sandığa gömmenin yeterli olmadığı bir kere daha görülmüştür. Önemli olan sandıktan çıkana da belirleyecek konuma gelmektir.

Halkımız, elbette ki bunu da başaracaktır.

Umut elbette ki ondadır.



## SERMAYE LEHINE REFORM\*

Yrd. Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen

### Evrensel: Kamu Yönetimi Reformu hangi ihtiyacın ürünü olarak hazırlandı?

AAD- Yillardir kamudaki ataletten, is yapma-yaptirmadaki güçlükten yakiniliyor. Buradaki kritik soru: Hep yakinilan bu olguya neden bugün böyle keskin ve köklü yanitlar üretilmeye çalisildiği. Benim açimdan gerçekten ilginç olan soru budur. Yasanin atalete ne tür çözümler üretmeye çalistigini tartisiriz, ama bundan önce bu yasanin nasıl bir sürecin ürünü oldugunu tartismakta fayda görüyorum.

Bir süredir Türkiye’de yapılan yasalarin hepsinde TÜSIAD, TOBB vb.nin etkin katilimi ve belirleyiciligi gözleniyor. Birçok yasa metnini bu kuruluşlar hazirliyorlar. Ben bir tanesine bizzat sahit oldum. “Dogrudan yabancı yatırım yasa tasarisi”nin hazirlik asamasinda Hazine Müstesarligi’nda yapılan toplantilara TÜSIAD ve YASED (Yabancı Sermaye Derneği), avukatlar grubuyla katilmis ve yasa tasarisi sürecini dogrudan etkilemislerdir. Bu olguya verilen yeni moda ad: Yönetisim. Bir tür demokratiklesme modeli, devletin kapali kapilar ardinda is yapmaktan vazgeçmesi, seffaflassmasi, demokratiklesmesi, açık bir yapıya bürünmesi olarak sunuluyor. Bu açık ve demokratik sistemde ise ne hikmetse TÜSIAD her kapinin önünde, arkasinda, içinde disinda beliriveriyor. Bu sürece sendikalar, işçi örgütlenmeleri dahil edilmiyor. Akademiden birileri çağiriliyor, ama her akademisyen degil. Örneğin yabancı dogrudan yatırım yasa tasarisinin hazirlandığı çalistayda sergilediğim muhalif tavirdan dolayi bir daha bu tür bir çalistaya davet edilmeyecegimi biliyorum. Anlayacaginiz buradaki demokratiklesme ilginç bir demokratiklesme. Bu demokraside muhaliflere pek yer verilmiyor. “Açiklik” devletin yönetsel karar mekanizmasini özel sektöre (özellikle de büyük sermayeye), TÜSAD’a, YASED’e vb. açmasi anlamina geliyor. Devlet+özel sektör+sivil toplum örgütleri bileskesi olarak formüle edilen yönetim uygulamalari, özel sektör olarak TÜSIAD’i (Istanbul burjuvazisini), sivil toplum örgütü olarak da YASED’i görüyor. Dolayisiyla bu yasalar salt devletin, hükümetin yasasi degil. Sermayedarlarin yasasidir. Öyleyse soruyu son kez formüle etmek istiyorum: “Sermaye kamu yönetimi yasa tasarisindan ne bekliyor?”

Daha önce gazetenizde Bagimsiz Sosyal Bilimciler’e ait kösede yazdigim bir yazida, “yasanin amaci özellestirmedir”, demistim. Yine ayni sey söylüyorum, ama biraz açma gereksinimi duyarak.

1990 sonrası yıllarda, IMF ve Dünya Bankasinin üçüncü dünya ülkelerine yönelik ortaya koydugu formüllerde farklılaşmalar ortaya çıktı. Hatta bu farklı formüller, bu iki kurum arasında belli oranlarda gerilimlere bile yol açti. Bu süreçte bizim bürokratların da aynen takım tutar gibi IMFci veya Dünya Bankaci oldugunu gözledik. Kısaca IMF parasalci politikalara, piyasaların serbestlestirilmesine, finansal serbestiye, fon hareketlerine, sıcak para hareketlerine olanak verecek düzenlemeleri savunurken; Dünya Bankasi “yönetisimci bir devlet” savunusu yapmaya, IMF politikalarının toplumsal maliyetinin çok yüksek oldugunu söylemeye basladi.

\* Dikmen, A.A., "Sermaye Lehine Reform", **A.Ü. SBF GETA Tartisma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003 (Geçen sayimizda “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslagi Hakkinda Sorular ve Yanitlar” basligi ile yayinladigimiz bu yazi, bilgisayardaki dosya sürümlerinin karistirilmesi nedeniyle hatali çikmistir. Yazarından ve okuyuculardan özür dileyerek yeniden yayinliyoruz. )

4 Ekim 2003 tarihinde Evrensel Gazetesi’nde yayinlanan mülakat (tam metin).

Zaman geçtikçe bu ikisinin aynı olduğunu, birbirini tamamlayan yaklaşımlar olduğunu gördük. IMF politikaları, özellikle finansal serbestiye, sıcak para hareketlerine olanak sağlayan programlarıyla ülkeyi düzenli krizler sürecine soktu. Bu krizlerden en çok zarar gören kesim reel sektör, yani sadece üretim yapan, finans piyasalarında oynama ve para kazanma olanagi olmayan, dolayısıyla sadece reel sektöre sikip kalan burjuvazi oldu. Hem reel sektörde hem de finans sektöründe oynayabilen büyük burjuvazi bu krizlerden karli bile çıktı. Kriz sonrası işletmeler birer birer batarken genellikle TÜSIAD çevresinde örgütlenmiş büyük sermaye, uluslararası sermaye ile de işbirliği yaparak hem finans yatırımlarından kazanç elde etti, hem de batmakta olan işletmeleri “ucuza kapatma” olanagina kavustu. Yönetim uygulamaları ise çok ülkeli şirketlerle (ÇÜS’lerle) de işbirliğine giren büyük burjuvazinin gücüne güç katma isteginin bir ürünüdür. Bu kesim bir yandan Türkiye’de kar getiren her alana sahip olurken diğer taraftan da doğrudan devlet yönetimine talip olmaktadır. Bu talebine yaniti ise yönetimsici devlette bulmaktadır. Bu bağlamda da IMF ve Dünya Bankası politikaları birbirini tamamlayıcı etki yapmaktadır.

Dikkatlerinizi bir başka noktaya çekmek istiyorum: Son zamanlarda çıkan veya tartışılan üç yasa/yasa tasarısına bakınız. Bunlar: Yabancı doğrudan yatırım yasa tasarisi, orman vasfını yitirmiş arazilerin satışına ilişkin anayasa değişikliği, kamu yönetimi temel yasası tasarisi. Bu üçü aynı sürecin ürünüdür. Yabancı yatırım yasası ile yabancılara mütakabiliyet esası gözetmeksizin gayri menkul edinimi izni verilmektedir. Orman vasfını yitirmiş arazilerin satışına ilişkin anayasa değişikliği kamusal mal niteliği arz eden ormanların satışının yollarını hazırlamaktadır. Kamu yönetimi temel yasa tasarisi ise, yerelde parçalanmış ve güçsüz bırakılmış kamu erki ve yönetim uygulamaları yoluyla, burjuvazinin kar alanlarına nüfuz etme gücünü artırmaktadır.

**\*Evrensel: Bu tasarı iddia edildiği gibi şeffaflığı, etkinliği sağlayacak bir bürokratik mekanizma öngörüyor mu?**

AAD-Yerel birimlere daha çok yetki tanıyan bir süreç öneriliyor. Şeffaflıktan anlaşılan üç boyut var: Yerellesme, e-devlet ve yönetim. Bu üçü olursa kamu yönetiminin şeffaflasacağı iddia ediliyor. Benzer biçimde etkinlikten anlaşılan da piyasa koşullarında hizmet verme, özelleştirme ve en önemlisi kamu personeli için sözleşmelilik ve performans değerlendirmesi. Bunlar olursa devlet örgütlenmesi etkin çalışacak, diye düşünülüyor.

Bunların hepsi de büyük oranda yanlistir.

Yerellesme, bir sürü bilginin, belgenin belediyelerde, yerel idare birimlerinde gözden kaybolması, yok olması sonucunu doğurabilir; usulsüzlükleri artırabilir. Kimse yerel yöneticilerin merkezi yöneticilerden daha şeffaf bir süreç içerisinde çalıştıklarını iddia edemez; benzer biçimde yasalara daha bağlı kaldıklarını da iddia edemez. Zaten yasallık diye bir kavram varken niye şeffaflık? Kamu erki, kamusal olan en üst denetim mekanizması ile, yasal süreçlerle bağlanmıştır. Kamusal denetim mekanizmaları yasal denetim mekanizmalarıdır. Bunun üzerine özel şirketlerin, sermayenin denetimini eklemek, kamusalılığı zedeler. Hele bir de uluslararası denetim şirketlerinin denetim sürecine dahil edilmesi, kamu erkini tamamen hiçe saymak demektir. İste şeffaflık adı altında yapılanlar bunlardır.

Yönetim uygulamaları ise, daha önce bahsettiğim gibi, devlet yönetiminde sermayeye doğrudan söz hakkı vermenin bir başka adidir.

E-devletin, kırtasiyeciliği azaltacağı; halkın, kamu hizmetleri ve sonuçları konusunda doğrudan ve anında bilgi sahibi olmasına hizmet edeceği iddia edilmektedir. Bugüne

kadarki uygulamalarda herhangi bir hizmet alanında bilgisayarın, halkın bekleme süresini azalttığına, işlerin daha kolay hallolmasına neden olduğuna ben rastlamadım. Bilgisayarların kullanılmaya başlanması, bilgisayar kullanan yerler için bir avantajdır. Daha az personelle çalışmaktadırlar. Dolayısıyla, bu sistemin zaten yasa tasarısı sürecinde de hep dile getirilen “kamuda istihdam fazlası var” saptamasının gereklerini yerine getirmek için, yani kamu istihdamını daraltmak için kullanılacağını tahmin etmek güç olmasa gerektir. Bunun dışında, bilgisayar destekli hizmetlerin kırtasiyeciliği ve vatandaş için bekleme sürelerini artırdığını; üstelik, bilgisayarın daha kati ve sonuçlara etki etmeye olanak tanımayan niteliği dolayısıyla, daha az miktarda özel sorunlar için özel hizmetler verme olanığını sağladığını düşünüyorum. Bunun dışında kamu hizmetlerinden yararlanma bakımından bilgisayar sahibi olan vatandaşla, olmayanlar arasındaki uçurumu artıracığını, adaletsizlik yaratacağını düşünüyorum. Burada söylediklerimden teknoloji düşmanı olduğum çıkmasın. Aksine yeni teknolojik gelişmelerin bizlere önemli araçlar sunduğuna, ama her araç gibi bunların kullanıcıların elinde anlam kazandığına inanıyorum. Burada sıraladığım sakıncalar bunları kullanacak olan devlet örgütlenmesine yöneliktir. E-devlet literatürü, klasik bürokrasi yaklaşımının bir ürünüdür. Bundan bir kopuş değildir Aynı mantıksal sürecin devamıdır. Dolayısıyla her teknik gelişme gibi bunun da halkın çıkarına değil aleyhine kullanılacağını düşünüyorum, çünkü bizatihi bürokrasi yaklaşımının kendisi, hiyerarsi, isbölümü ve uzmanlaşma üzerine kurulu yönetim anlayışının bir ürünüdür ve doğal sonucu yöneticilerin yürüttüğü ve uzmanlaşmaya dayalı işler ile halk arasındaki uçurumun artması, buna bağlı olarak halkın yönetsel süreçlere yabancılaşmasıdır. Bugün kullandığımız bürokratik yönetim anlayışının temelleri 17. ve 18. yüzyılda ortaya çıkan ve devlet yönetimini “seylerin yönetimi” olarak algılayan, bu anlamda da yönetsel edimi, yönetimin konusu olan seylerin (nüfus, personel --ya da insan kaynakları--, toprak, hayvan, silah, makine vb.) sayılması, sınıflandırılması, ilişkilendirilmesi ve planlanması olarak algılayan bir sürecin ürünüdür. Bütün bu süreçte, teknolojinin gelişmesiyle pozitif bir ilişki içerisinde kırtasiyeciliğin de artışı gözlemlenmiştir. Bilgisayar, kırtasiyeciliği azaltacağı düşünülen teknik buluşların ne ilki ne de sonucusudur. Her teknik gelişmeyle birlikte, yönetime konu olan seyler daha karmaşıklaşmış, bunların sınıflandırılması ve ilişkilendirilmesi de daha çetrefillemiş; uzman bilgi birikimine olan gereksinim artmıştır. Bilgisayarlar da aynı sürece aynı anlayışla eklenmişler için bu süreci tersine çevirmemekteyler. Aksine, yönetme eylemi içerisindeki erkini artırmaktadır. Bilgisayar süreçleri bir tür “her şeyi gören” (panopticon) yaratarak, kitlelerin izlenmesini kolaylaştırmaktadır. Vatandaşlık numaraları, vergi numaraları bunlara en güzel örnektir. Halkı sürekli gözleyen ve istendiğinde halkın aleyhine baskıcı amaçlar için kullanılacak bir devlet aygıtının ortaya çıkmasının olanaklarını hazırlamaktadır. Dolayısıyla seffaflaşan bir şey varsa, bu da insanların hayatlarıdır.

Etkinlik ise devlet hizmetlerini piyasalaştırma, özelleştirme, piyasa fiyatından hizmet sunma, kar amacı güden devlet ve kamu personeli de sözleşmeli personel statüsüne dönüştürme anlamına gelecektir. Yaklaşık 1 milyon personelin yerel yönetsel birimlere aktarılacağı ve bunların da sözleşmeli personel statüsüne geçirileceği tahmin edilmektedir. Özelleştirme ve piyasalaştırma fakir halkın ucuza aldığı çayı, sekeri, sigarayı vb. ÇÜS’lerin fiyat düzeyine çekmeyi; bedavaya sağladığı eğitimi, sağlığı vb. bedelli yapmayı dayatmaktadır. Rantiyelere bol keseden faiz dağıtan devlete fakir halkın eğitimi, sağlığı, ekmeği, çayı çok gelmektedir; devlet, bu alanlardaki desteğini çekmektedir. Etkinlikten anlaşılan budur. “Devlet sana sağlayamıyor, devlet kurumları özelleştirildi, piyasadan al, piyasa koşullarında al!”

Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas olması ve performans değerlendirmesi sistemine geçiş ise kamuda siyasi kadrolaşmanın hiç görülmemiş düzeylere çıkmasına yol açacaktır. Yöneticilerin istemediği personelin performansının yetersiz bulunarak keyfi olarak isten çıkarılmasının ve yerine yöneticinin partisinden birisinin geçirilmesinin kapılarını açmaktadır. Kamuda her ne kadar siyasi bir kadrolaşma olsa da, memuriyet görece güvenceli bir konumdur ve kimse memuru siyasi gerekçelerle kolayca isten çıkartamaz. Genellikle siyasi gerekçelerle uygulanan yıldırma politikaları, “sürgün tayinler”dir. Yeni sistem bu görece güvenceli yapıya bile bir tahammülsüzlüğün ürünüdür. Buna teorik kilif olarak da sözleşmeli personelin daha verimli çalışacağı şeklinde, gerçekliği ispatlanmamış bir yargı ileri sürülmektedir.

**\*Evrensel: Yolsuzluk ve rüşvet gibi sorunları ortadan kaldıracak mı?**

AAD-Aksine yolsuzluk, rüşvet ve kayırmacılığın artacağını düşünüyorum. Bir kere yerel birimlerde bu tür uygulamalar çok daha kolay yerleşebilir. Bu yasa tasarısı her şeyi birbirine karıştırmaktadır. Rüşvetin sebebi sanki kırtasiyecilikmiş gibi algılanmaktadır. Kırtasiyecilik artmakta, iş yaptırma süresi uzamakta, buna karşı rüşvet yardımıyla iş yaptırılmakta, bu süreç hızlandırılmaktadır, diye düşünülmektedir. Oysa rüşvetin iki temel sebebi vardır; birincisi düşük memur maaşlarının rüşvet alimini mesrulasırması, ikincisi ise 1980’den beri derinleşen kamuda etik deformasyondur. Birincisi açıktır. Memur maaşları yıllardır asındırılmış, memur maaşıyla geçimini sağlayamaz duruma gelmiştir. İkincisi ise, Özal döneminde prenslerle başlayan; kamu işletmeciliği yaklaşımı ve özelleştirmelerle kamu hizmetlerinin karlılık ve etkililik düzeyinde değerlendirilmesine yol açan; günümüzde ise siyasi atamalar ve yönetişim uygulamalarıyla, kamusal inisiyatifin iyice yok edilmesine, kamunun piyasa ajanlarına teslim edilmesine neden olan bir deformasyon sürecidir. Büyük patronlarla içli dışlı çalışan bir kamu görevlisinin mesleki deformasyonunun asıl suçlusu, kamu görevlisini bunlar karşısında yalnız bırakan devlet örgütlenmesidir. Bu sorunu çözümenin yolu, öncelikle kamu görevlisine layık olduğu bir ücreti vermek sonra da kamu görevlilerinin kendi arasındaki yasal, kurumsal ve etik denetimi güçlendiren bir süreci yeniden tahsis etmektir. Bunun da yolu kamu personelinin güvenceli bir işe kavuşturulmasından geçer. Oysa yeni sistemde öngörüldüğü gibi, bir sonraki seçimlerde işini kaybedeceğini düşünen kamu görevlisi “bir sonraki seçimlere kadar heybeme ne doldurursam kadir” diye düşünecektir.

**\* Evrensel: Tasarı’nın memurların statüsüne etkileri ne olacak?**

AAD-Memurluk istisnai, sözleşmelilik esas durum haline getirilmek istenmektedir. Oysa Türk kamu yönetimi anlayışında bunun tersi geçerlidir. Kamu personeli kamuyu temsil eder, dolayısıyla piyasa koşullarında performans denetimine tabi tutulamaz; ancak kamunun kendi içerisinde kurduğu ve kamusal ağır basan denetim süreçlerine tabi tutulabilir. Kamu personeli için liyakat esas geçerlidir. Yaptığı işten çok makam önemlidir. Bu nedenledir ki kamu personeli göreve başladığı anda, yani makama atandığı anda ücretini alır. İşçiler için ise yapılan iş önemlidir. İşe girdikten ve belli bir süre (1 hafta-1 ay) çalıştıktan sonra ücret verilir. İşçiler, iş ve performansına göre ücret alırlar. Oysa memurun maaşının miktarını makami belirler. Makam, kamu adına ve kamusal süreçlerde tahsis edilmiştir ve alınan ücret makama uygun olmalıdır. Bu nedenle yeni Tasarı’daki durum, kamusalığa bir saldırı ve dolayısıyla kamuya bir saldırı niteliğindedir.

**\*Evrensel: Kamu hizmeti anlayisi ne tür bir değisiklige ugrayor? Devletin görevleri hangi sınırlar içinde belirleniyor?**

AAD-Kamu hizmetinin piyasa kosullarında verilmesi esas haline getiriliyor. Ayrıca kamu hizmeti verecek birimler içerisinde yerel birimler ağırlık kazanıyor. Bence yerellesme özelleştirmeleri güçlendiren bir süreç olarak devreye girecektir. Hizmetin yerellesmesi, özelleştirilmesini ve siyasileştirilmesini de kolaylaştıracaktır. Bu da bizim gibi fakiri, işsiz çok bir ülke için büyük bir talihsizliktir.

**\* Evrensel: Eğitim, sağlık, altyapı vb. hizmetler nasıl etkilenecek?**

AAD- Bazı bakanlıkların (Milli Eğitim, Sağlık, Kültür, Turizm, Tarım, Orman, Çevre, Gençlik ve Spor gibi) tasra örgütleri ile Köy Hizmetleri ve trafik hizmetlerinin yerel yönetim birimlerine devri söz konusudur. Hizmetin yerel birimlerce görülmesi, öğretmenin, doktorun vb. yerel birimlerce ise alınmasını ve maaşının ödenmesini gündeme getirecektir. Zaten yerel birimlere devredilen personel de sözleşmeli statüye geçirilecektir. Resmin bütününe baktığımda gördüğüm, piyasalaştırma ve özelleştirme değildir. Çünkü yasa tasarısı bir taraftan da “piyasada üretilebilen mal ve hizmetleri üreten kuruluşların kapatılması” şartını getirmektedir. Yani yukarıda sayılan hizmetlerin büyük çoğunluğu piyasa kosullarında üretilebilir diye düşünülürse, buradaki yerellesme yerel birimler eliyle hizmetin özelleştirilmesini güçlendirmektedir.

## KAMU PERSONEL REJİMİNDE UYARLANMA\*

Dr. Seyhan Erdogdu

### 1. Giriş

59. Hükümetin gerçekleştirmeyi planladığı kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamındaki kamu personel rejimi değişiklikleri, kamuoyuna “kamu personel rejimi reformu” olarak sunulmaktadır. Kamu yönetimini ve kamu personel rejimini yeniden yapılandırmayı amaçlayan kanun taslaklarının kamu oyuna sunulmasında ve değerlendirilmesinde “reform” sözcüğünün kullanılarak ise başlanması, kamuoyunu, yapılanların reform olduğu konusunda şartlandırıcı bir etki yaratmaktadır.

Reform, yapılan değişiklik ve yeniliklerle bir sürecin ya da kurumun daha iyi duruma getirilmesi anlamına gelir. Bu anlamda reform, sürecin ya da kurumun yeniden yapılanması ile de sonuçlanacaktır. Ancak her yeniden yapılanma reform değildir. “Reform” adı verilen pek çok yeniden yapılanma girişimi, etkilenen geniş kesimler açısından daha iyi duruma gelmeyi ifade etmemektedir.

Kamu yönetimini ve kamu personel rejimini yeniden yapılandırma girişimlerinin “reform” olarak sunulmasını kolaylaştıran unsur, gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin gerçekten de reforma ihtiyaç duyulan alanlar olmasıdır. Merkezi ve yerel yönetimlerin olduğu gibi kamu personel rejiminin de reforma ihtiyacı olduğu aşikardır. Kamu yönetimi, yerel yönetimler ve kamu personel rejiminde yapılması öngörülen değişiklikler, uzun süredir hükümetlerin programlarında yer almış, çeşitli araştırmalara, raporlara konu olmuş, kanun taslakları hazırlanmış, kamuoyu adeta yıllardır bir reform beklentisi içine sokulmuştur. Bu nedenle bu konularda başlatılan yeniden yapılandırma girişimlerinin, yıllardır birikerek gelen kamu yönetimi ve personel rejimi sorunlarını çözeceği umulmakta ve her yeniden yapılandırma girişiminin “reform” olarak sunulması, bu ihtiyaç ve beklenti nedeniyle kolaylaşmaktadır.

Oysa günümüzde “reform” adı altında sunulan pek çok girişimin amacı, “yapısal uyarılma”dır. Yapısal uyarılma ile kastedilen, sosyo ekonomik yapının, makro düzeyde, sektörel düzeyde ve politika, plan, program düzeyinde küresel kapitalizmin gereklerine uyarlanmasıdır. Basta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası mali kuruluşların verdikleri kredilerle desteklenen bu “yapısal uyarılma”ların temel amacı, ekonomilerin, sektörlerin, politikaların, plan ve programların yeni liberal doğrultuda yeniden yapılanmasıdır. Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Rejimi Reformu olarak sunulan değişikliklerin temel niteliğinin de bu doğrultuda olduğunu bastan belirtmek gerekmektedir<sup>1</sup>.

---

\* Erdogdu, S., "Kamu Personel Rejiminde Uyarılma", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003.

<sup>1</sup> Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı (2002), bu stratejinin bir parçası olarak tüm kamu işlevlerinin gözden geçirilmesi, genel kamu sektörü ve KİT istihdam düzeyini üçer aylık bazda izleyecek bir entegre sistemin uygulamaya konması, Devlet Personel Başkanlığının koordinasyonunda başlanmış olan norm kadro tespiti ve is analizleri (2001-2003), Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Göre Genel Yönetmelik (15.3.1999, 99/12647), Kamu Görevlerine İlk Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik (18.3.2000, 2002/3975), 2002 Stand By Anlaşmasının yapısal kriteri olarak KİT istihdam düzeyinin aşamalı olarak azaltılması uygulamalarını da bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

## 2. Üç ayakli “reform”

AKP Hükümet Programında ve Acil Eylem Planında öngörülen Kamu Yönetimi Reformu 3 temel kanundan oluşmaktadır:

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)

Yerel Yönetim Reformu (Belediye Kanun Taslagi, Büyükşehir Kanun Taslagi, İl Özel İdaresi Kanun Taslagi, Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslagi)

Kamu Personel Rejimi Kanunu

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi, henüz TBMM’ne sunulmamış olmakla birlikte, [www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr) adresinde “bekleme odasına” alınmış haliyle kamuoyunun bilgisine nihayet açılmıştır. Yerel Yönetim Reformuna ilişkin olarak da Nisan 2003 tarihli gayri resmi taslaklar gerekçeleri ile birlikte mevcuttur. Kamu Personel Rejimi konusundaki düzenlemelerin nasıl olacağına dair bazı bilgiler bulunmakla birlikte, kanun taslagi henüz dolaylı yollardan da olsa kamuoyuna yansımış değildir.

Hükümet, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Yerel Yönetim Reformuna ilişkin tasarıların Kasım 2003 içinde TBMM’ne sevk edileceğini çeşitli vesilelerle ifade etmiştir. Kamu Personel Rejimi Reformunun ise kamu yönetim reformunun üçüncü ayağı olarak, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim yasalarının benimsenmesinden sonra gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.

İlk iki yasaya ilişkin hazırlıklar kamu oyuna açık olarak yürütülmemiş, özellikle bu düzenlemelerden etkilenecek olan çalışan kesimlerin örgütleri ile herhangi bir bilgilendirme ve danışma süreci işletilmemiştir. Hükümet konu ile ilgili sivil toplum kuruluşu saydığı TOBB, TÜSIAD ve TESEV ile yaptığı görüşmelerle yetinmiştir.

Kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması ise herhangi bir taslak metin olmadan, 22-23 Subat 2003 tarihinde Hükümetin, Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS aracılığıyla düzenlediği bir sempozyumda tartışılmıştır. Sempozyumda, akademik düzeyde yapılan sunular ağırlıklı olmakla birlikte, sempozyumun ikinci günü çok sınırlı bir sürede de olsa, işçi ve memur sendikalarının sözcüleri kamu personel rejiminin tarafları olarak tartışmaya katılmışlardır. Devlet Bakanı Mehmet Ali Şahin, sempozyumun sonunda yaptığı değerlendirmede Kamu Personel Rejimi Reformunu hazırlarken bu sempozyumda dile gelen görüşleri de “göz önünde bulunduracaklarını” ifade etmiştir. Kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması, kamu yönetimi genel reformu ile yakından bağlantılı olduğu halde, bu taslaklar sosyal tarafların tartışmasına açılmazken, uygulaması en sona kalacak personel rejimi reformunun bir sempozyumla da olsa tartışmaya açılması kamu personel rejiminde yapılacak yeniden yapılandırmayı, kamu yönetimindeki yeniden yapılandırmadan bağımsız bir düzenleme olarak sunma eğilimini yansıtmaktadır. Oysa kamu personel rejimindeki değişiklikler kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde yapılacak uyarlanmadan bağımsız değil, tam tersine bu uyarlanmaların bir alt seti niteliğindedir.

## 3. Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanmanın Başlıca Özellikleri

Kamu Personel Rejiminin uyarlanmasına ilişkin temel yaklaşım, kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın dayanaklarını ortaya koyma iddiasında olan kitapçıkta şöyle ifade edilmektedir:

“Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında Norm Kadro uygulamasına geçilecek,

Göreve alma ve yükselmeye objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek,

Maas ve ücret sistemi sadeleştirilecek, esnek çalışma usulleri getirilecek,

Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacak,

Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu kamu görevi yürütenlerin dışındaki iş kanununa göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecek,

İstihdam fazlası birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacak,

Müstesarların ve bazı üst düzey yöneticilerinin görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlanacaktır.”<sup>2</sup>

Bu yaklaşım, Kamu Yönetimi Temel Kanununun “İnsan Kaynakları Yönetimi” başlığını taşıyan 46. Maddesine şöyle yansımıştır.

#### **“İnsan kaynakları yönetimi**

Madde 46- Kamu hizmetleri memurları, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyet 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, müstesarlar 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 yapılincaya kadar bu kişiler görevlerine devam ederler. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müsaviri 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.”

---

<sup>2</sup> Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık. (<http://www.basbakanlik.gov.tr>)



#### 4. Kamu Personel rejiminde temel degisiklikler

Bu yaklasimin ön plana getirdigi konular, kamu çalisanelari sayisinin azaltilmasi, sözleşmeliligin yayginlastirilmasi ve esnek çalisma iliskileri ile performansa dayali ücret olarak belirmiştir.

##### 4.1 Kamu Çalisanelarin Sayisinin Azaltilmasi

Her seyden önce, yeniden yapilandirilan kamu yönetiminde, kamu personelinin sayisinin ve niteliginin ne olacagi, kamu hizmetlerinden ne anlasildigina bagli olacaktır. Kamu hizmetlerinin yerellesmesi, ticarilesmesi ve özellestirilmesini temel alan bir kamu yönetim reformuyla, kamu personelinin sayisi azalacak, kamu personeli olarak kalanlarin da niteligi ve çalisma kosullari büyük ölçüde degisecektir.

Bu nedenle devlet reformunun personel rejimi boyutunu tartisabilmek için önce yeni düzenlemelerle hangi hizmet alanlarinin kamusaliktan çıkartilacagini tartismak gerekir.

Kamusal hizmet niteligi tasiyan hizmetlerin temininde etkinlik olması için, bu hizmetlerin üretiminin ve sunumunun kamusal olarak yapılmasi gerektiği genel kabul görmüş bir iktisat gerçegidir.

Gerçekten de kapitalizmin tarihi gelisimi sürecinde, geniş emekçi kitlelerin sosyal mücadelesinin de katkisiyla, pek çok kamusal hizmetin üretimi kamusal olarak yapılmıştır. Bu kamusal hizmet üretiminin bir kısmında piyasa, özel kesim firmalarına ve özellikle uluslararasılaşmaya kapali tutulmuştur

Ekonomilerin yeni liberal dogrultuda yeniden yapilandirilmaları sürecinde, kamusal hizmet kavrami da degistirilmiştir. Küresel kapitalizmin gelisimi sürecinde devletin küçültülmesi ve kamu hizmetlerinin özellestirilmesine de paralel olarak, ana akim iktisatta kamusal hizmet tanımının daraltildiği, tam kamusal sayılan hizmetlerin yari kamusal hizmet sinifina, yari kamusal hizmetlerin de özel hizmet sinifina sokulduğu görülmektedir.

Ulusal ekonomi açısından anahtar nitelikte olan ara mallarin ve geniş emekçi kesimlerin tükettiği nihai mallarin (süt, ekme, ilaç, vb.) kamusal üretiminin yapıldığı günler geride birakildiği gibi, bugüne kadar dogal tekel niteligi tasidigi kabul edilen ve kamusal hizmet olarak üretilen, enerji, haberleşme, ulaşım, vb. de (teknolojideki gelişmelerle de bağlantili olarak) dogal tekel olmayan özel hizmet alanlari olarak algılanmaktadır.

Eğitim, sağlık, güvenlik, gibi hizmetlerin sosyal nitelik tasidigi kabul edilse de, sosyal nitelikte olduğu kabul edilen bu tür hizmetlerin de kamusal ve özel olmak üzere iki türlü üretiminin yapılabileceği öne sürülmektedir. Sosyal hizmetlerin kamusal otoritelerce kar gyesi gütmenden teminine “sosyal hizmetlerin kamusal üretimi” denilirken, sosyal hizmetlerin özel eller tarafından üretilmesine de “sosyal hizmetlerin özel üretimi” denilmektedir. Küreselleşme döneminin yeni kamu yönetimi anlayisi, kamusal mal üretimi ve kamusal altyapi hizmetleri üretimi gibi sosyal nitelikli hizmetlerin de üretim ve sunumunun ticarilestirilmesini, özellestirilmesini ve uluslararasılaşmasını temel alan bir yaklasima sahiptir.

Dünya Ticaret Örgütü bünyesindeki Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), kamusal otoriteler tarafından ticari bir amaç güdülmenden sunulan hizmetleri kapsam disinda biraktığını yani yalnızca ticari hizmetleri kapsadığını belirtmekle birlikte, ticari saydığı hizmetleri ele alırken, hizmetlerin niteliklerine dayali olarak sosyal hizmet / özel hizmet

ayrımı yapmadığı için, eğer o hizmet tümüyle kamusal olarak temin edilmiyorsa, yani kısmen de olsa pazara açılmissa, onu ticari hizmet kapsamına sokabilmektedir.

Örneğin eğitim, niteliği gereği bir sosyal bir hizmet olmakla birlikte GATS yaklaşımına göre kapsam dışında tutulması için söz konusu ülkenin eğitim hizmetlerinin tamamının devlet tarafından finanse ediliyor ve yönetiliyor olması gerekir. Çoğu ülkede eğitim sistemi bu niteliği artık taşımadığı için eğitim hizmetlerinin de ticari hizmetler olarak GATS sistemi içinde ele alınması yoluna gidilmektedir. Aynı şey sağlık hizmetleri için de geçerlidir. GATS sisteminde eğitim pazarı, sağlık pazarı terminolojisi kullanılmaktadır.

Kısacası küreselleşme sürecinde kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin hemen tamamının ticarete konu olması, uluslararasılaşmaya açılması ve özelleştirilmesi, devletin düzenleyici rolünün ön plana çıkarılması, kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın temel özelliği olarak belirmektedir. Bu ticarileşme ve özelleştirme sürecinin temel aktörleri ulus ötesi şirketler ve taseronları olmaktadır.

Hizmetlerin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi, kamunun hizmet sunumundaki düzenleyici rolünün artırılması ile çelisen değil, bu olguyu bütünleyen bir gelişme olarak belirmektedir. Hizmetlerin fiziksel varlıklarının olmaması nedeniyle tüketici, hizmetin kalitesini genellikle o hizmeti tükettikten sonra değerlendirebilmektedir. Bu durumda kaliteli ve kalitesiz hizmetler arasında bir haksız rekabet doğmaktadır. Bu nedenle hizmetlerin özellikle de uluslararası ticarete konu olması süreci içerisinde bu haksız rekabetten korunmak ve sektörün saygınlığını korumak isteyen özel büyük firmalar, sektöre tüketiciyi koruyan bazı düzenlemeler getirilmesinden yanadırlar. Kamuya biçilen bu düzenleyici rolü kamusal hizmet üretiminden ayri tutmak gerekir.

Hükümetin uygulamaya koymayı planladığı kamu yönetim reformunun temel özelliği, yerelleştirme ile birlikte hizmetlerin üretimi, sunumu ve finansmanının özelleştirilmesidir<sup>3</sup>

Kamu yönetim reformunun uygulamaya konmasından sonraki süreç içinde temel hizmet alanların ticarileşmesi ve özelleşmesi öngörülmektedir. Gene bu süreç içerisinde çok uluslu tekellerin doğrudan ve taseron firmalar aracılığıyla hizmet üretimi ve sunumunda egemen konuma gelmeleri ve hizmetlerin finansmanının ulus ötesi mali çevrelere kaydırılması beklenmelidir.

Önerilen yeni düzenlemelerle devletin birçok kamu hizmeti alanından çekilmesi sağlanırken, devletin çekildiği kamu hizmeti alanları, doğrudan ve/veya yerel yönetimler aracılığıyla özelleşecektir.

Yerel yönetimlere devredilen iktisadi ve sosyal görevlerin üretim ve sunumunda özelleştirmeci bir yaklaşım egemen olacaktır. Yerel yönetimler kendilerine devredilen görevleri özel sektöre devredecek ve iktisadi ve sosyal hizmetlerin üretimi ve sunumu özel kesim eliyle gerçekleştirilecektir.

Dünya Bankası yerel yönetimlerin finansman sisteminin güçlendirilerek, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden devraldıkları hizmet alanlarının finansmanında mali

---

<sup>3</sup>Bkz. KYTK, 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 itibarıyla 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. Ayrıca bkz. Madde 5-1.

piyasalara doğrudan borçlanmasını savunmaktadır. Dünya Bankası yaklaşımına göre yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı kaldırılmalı, yerel yönetimler basta alt yapı olmak üzere yatırımlarında kendi bütçe kaynaklarına sahip olmalı, kendileri borçlanabilmelidir. Ayrıca yerel yönetimlerin personel ve ekipman açısından zayıflıkları öne sürülerek bu yatırımların özel sektör eliyle yapılması önerilmektedir. Yani yerellesme özelleştirme ile bütünlenecektir.

Bir yandan özelleştirme ve bir yandan yerellesme ile zayıflatılacak olan merkezi yönetim, piyasaların iyi işlenmesini düzenleyen ve garanti altına alan bir sekreteryaya haline getirilecektir.

Getirilmek istenen merkezi ve yerel yapı, devleti küçülten, yerel yönetimleri şirketleştiren nitelik tasımaktadır.

Tasarılar, merkezi idarenin görev kapsamının daraltırken yerel yönetimleri halka kamu hizmeti üretme ve demokratik yönetim organları olmaktan çıkararak, küreselleşme sürecinin özelleştirmeci- işletmeci birimleri haline getirecektir.

Kamu personel rejimindeki yeniden yapılanmanın özelliklerini de iste böyle bir devlet yapılanması içinde değerlendirmek gerekecektir.

KYTK'nun 11. Maddesi ile "devletin asli ve sürekli görevleri" de dahil olmak üzere tüm kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine olanak tanınmakla birlikte, böyle bir özelleştirmenin simdilik en liberal ideologların bile hayallerini aşan bir anarsizm olduğu açıktır. Bu nedenle Dinçer kitapçığında ifade edildiği gibi "devletin asli ve sürekli görevlerinin" olabildiğince daraltılarak yeniden belirlenmesi, geri kalan tüm hizmet alanlarının özelleştirmeye açılması beklenen süreç olmalıdır. Bu süreç içerisinde gene Dinçer'in bir televizyon konuşmasında ifade ettiği üzere devletin asli ve sürekli işlerinde "memur" statüsünde çalışanların sayısının mevcut memur ve sözleşmeli sayısının üçte birine indirilmesi (yaklaşık 700 000 memur), özelleştirme süreci içerisinde sözleşmeli ve işçi statüsünde olan kamu çalışanların özel sektöre devri düşünülmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağına göre İçişleri, Maliye ve Çalışma Bakanlıkları tasrada örgütlenebilecekler, diğer bakanlıkların tasra teşkilatı, mal, araç, ödenek ve personeliyle birlikte il özel idarelerine ve belediyelere devredilecektir. Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personeli il özel idareleri ve belediyelere devredilecektir.<sup>4</sup> Taslak Bakanlıklara bağlı kuruluşların tasra teşkilatlarının ancak istisnai hallerde var olacağını da hükme bağladığından, örneğin Karayolları Genel Müdürlüğü'nün, DSI'nin tasra teşkilatının da yerel yönetimlere devri kuvvetle olasıdır.

Bu durum 1.5 milyona yakın kamu personelinin il özel idarelerine ve yerel yönetimlere devredileceğini göstermektedir.

46. Madde Gereğesinde kamuda çalışan sayısının "fazla" olduğu açıkça ifade edilmektedir. Yaklaşık 2.6 milyon civarındaki çalışan sayısının neye göre "fazla" olduğu belirtilmemiştir. Genel idari hizmetlerde çalışan 320 000, yardımcı hizmetler sınıfında görev yapan 150 000 personelin "halka hizmet götürmek" yerine "kamu yöneticisine hizmet ürettiği" ifade

<sup>4</sup> Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı personelinin devrinde 5 yıllık bir kademeli geçiş süresi son Taslağına eklenmiştir (Geçici Madde 1).

edilmektedir. Bu hesaba (!) göre 450 000 – 500 000 kadar kamu çalışanı, halka hizmet etmediklerinden “fazla” istihdam grubuna girmektedir.

Hizmetlerin özelleştirilmesi sürecinde daha ne kadar kamu çalışanının “fazla” olacağı simdiden bilinmemektedir. Fazlalığın eritilmesi KIT işçilerine yapılan gibi, ilk asamada emeklilik ve isten çıkarmalarla olabilir. Personelin yerel yönetimlere devri sürecinde, işçiler ve sözleşmeli personel için öncelikli olarak zorunlu ve/veya özendirilmiş emekliliğin gündeme geleceği söylenebilir. Fazla istihdamın eritilmesi için emekliliğin yetmediği durumlarda, işçi ve bir kısım sözleşmeliler için isten çıkarmalar söz konusu olabilecektir.

Kamuda çalışan sayısının azaltılmasında bir araç yeni norm kadro uygulamaları olabilir. Ecevit Hükümeti döneminde 2001 yılında kamu kurum ve kuruluşlarında başlatılan norm kadro çalışmaları, merkezin görevlerinin yerel yönetimlere devri ile geçersiz hale gelmektedir. Yerel yönetimlerde yapılması öngörülen ve ilgili yerel birimin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeline göre tespit edilecek olan yeni norm kadro çalışmaları ise hizmetlerin özelleştirilmesine paralel olarak yürümek durumunda olacaktır. Norm kadro çalışmaları, kamu hizmetleri açısından ülkenin gereksinim duyduğu hizmetler ve hizmetin gerektirdiği personelin nitelik ve sayısal tespiti anlayışına göre yapılamamaktadır. Örneğin 1995 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde yapılan bir norm kadro çalışması mevcut personelin sayısal yetersizliğini ortaya koymuş, ancak bütçe kısıtı nedeniyle rafa kaldırılmıştır. Özelleştirmeyi temel alan bir kamu yönetimi yaklaşımı ve kamu gelirlerinin borç ödemeleri için ipotek altına alındığı Türkiye koşullarında norm kadro, istihdamın azaltılması ve işlevsel esnekliğin artırılması sonucunu vermektedir.

Ekim 2003 tarihli son Belediye Kanunu Tasarısı taslağında, belediyenin tüm personeline ödenecek “yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 30’unu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde 40 olarak uygulanır.” denmektedir. Bu hüküm, halkın hizmet gereksiniminin belirlediği sayı ve nitelikte bir norm kadronun değil, bütçe kısıtının belirlediği bir norm kadronun esas olacağını bir başka ifadesidir.

#### 4.2 Sözleşmeli Statüye Geçiş ve Esneklesme

Tarihsel olarak, kamu çalışanlarının istihdam ilişkilerinde gözlemlenen bir temel eğilim, memurların statü hukuku ile işçilerin sözleşme hukukunun birbirine yakınlaşmasıdır.

Geleneksel yaklaşımda, memurların işverenleri olan devletle çıkar farklılığına sahip olamayacakları varsayılır ve bu nedenle de çalışma ilişkilerinde bir çatışma olmayacağı düşünülürdü. İktidar halkın temsilcilerinden olustuguna göre memurların siyasal iktidar karşısında bağımsız davranamayacakları, genel oyun belirlediği politikadan başka bir politika geliştiremeyecekleri öne sürülürdü. Halka karşı sorumlu olan hükümetlerin, memurların tüm eylem ve işlemlerinden de sorumlu olduğu kabul edilir, bu nedenle memurların, hükümetlerin yürütmekle sorumlu oldukları hizmetleri hiyerarşik bir düzen içinde yürütmelerini temel alan çalışma usulleri benimsenirdi.

Ülkemizde de memurların istihdam ilişkileri bu geleneksel yaklaşımla düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, devlet memurunu, "devlet ve öteki kamu kişiliklerince genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli kişiler" şeklinde tanımlar.

Türk kamu hukukunda memurluk bir meslek olarak kabul edilmistir. Yasalara göre, devlet memur alirken esitlik ve ayırım gözetmeme ilkesine göre alır. Memurlar görevlerini amirlerine bagli olarak ancak tarafsiz bir biçimde yaparlar. Memuriyete girisin kosullari kanunla belirtilmistir. Kimi hizmetler için özel öğrenim gerekir. Ayrıca memurluga giriste yarisma sinavleri ile belirlenecek ehliyet ve liyakat da aranir. Kisiler eğitimleri, bilgi ve becerilerine göre memurluk meslegine girerler, bu meslekte sürekli çalışarak ve yetiserek önceden belirlenmiş kurallara göre yükselirler. Memuriyete atanma, görev ve yetkiler, hak ve yükümlülükler, aylık ve ödenekler, özlük isleri, yasayla düzenlenir. 657 sayili yasa, memuriyeti siniflandırma esasina dayandırmistir. Belirli siniftaki memurlar hizmet süreleri ve basari derecelerine göre kademe ve derece ilerlemesine hak kazanirlar.

Geleneksel anlayisa göre kamu hizmeti yapan memur, devlet otoritesini temsil etmekte ve bu otoriteyi kullanmaktadır. Memur, çalışması ile kamu hizmeti ürettiği için ve bu hizmeti üretirken devleti temsil ettiği ve devlet otoritesini kullandığı için özel kesim işçilerinin içinde bulunduğu çalışma ilişkilerine tabi olamaz. İste bu yaklaşımla, memurların çalışma ilişkilerinde tabi oldukları kurallar tek yanlı üretilen, çeşitli güvenceler içeren bir statü rejimine bağlanmıştır. Statü temeline dayalı olan bu çalışma rejiminde, memurun, basta iş güvencesi olmak üzere çeşitli ayrıcalıkları vardır. Ancak tam da bu ayrıcalıklara sahip olmasına yol açan nedenler yüzünden, yani kamu görevlisi olması nedeniyle, memurun sözleşme özgürlüğüne sahip olmaması gerektiği varsayılmaktadır.

Yukarda özetlediğimiz bu geleneksel anlayış, refah devleti uygulamalarının yaygınlaşması, kamu kesiminin büyümesi, kamu çalışanlarının sayıca çoğalması ve mesleki çeşitlenmesi sonucunda geçerliğini yitirdi. Özellikle 1960'li yıllardan itibaren memurların statü temeline bağlı çalışma ilişkileri, özel kesim işçilerinin sahip olduğu sendikal haklarla donanmaya başladı.

Öte yandan çalışma yaşamının demokratikleşmesi ve sosyal devlet uygulamalarına paralel olarak, özel kesim işçileri de iş güvencesinden yararlanmaya ve başlangıçta memurların ayrıcalığı gibi kabul edilen emeklilikte gelir güvencesi vb. sosyal kazanımlara sahip olmaya başladılar. Böylece memurların statü hukuku ile işçilerin sözleşme hukukunun geleneksel ayrılığı ortadan kalkmaya başladı.<sup>56</sup>

Türkiye'de de yavaş bir gelişme süreci göstermekle birlikte, toplumsal gelişmelerin baskısıyla bu doğrultuda bir yakınlaşmaya gidilmesi kaçınılmaz olmaya başladı. İşçi statüsünde çalışanların iş güvencesine kavusmaları süreci ve memurların sendikal hak ve özgürlüklere kavuşma süreci, bu iki farklı çalışma rejiminin yakınlaşmasının köşe taşları olarak şekillendi.

Ancak memur ve işçi statülerindeki kamu çalışanlarının en yüksek ortak paydada yakınlaşmaları şeklinde niteleyebileceğimiz ve kamu personel rejimi reformunun temeli olması gereken bu gelişimin karşısına, memur ve işçi statüsündeki kamu çalışanlarının en düşük ortak paydada yakınlaştırılmaları diye niteleyebileceğimiz bir başka olgu da 1980 sonrası yeni liberal yapılanmanın bir özelliği olarak belirmiştir.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Gülmez, Mesut (1996), “ ‘Devlet Hizmetkari’ndan Yurttaş Memura”, *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

<sup>7</sup> 1980'li yıllarda uygulamaya konan yeni liberal politikalar, memurları, sahip oldukları haklar ve ayrıcalıklar açısından zayıflatınca, memurların sözleşme rejimi içindeki işçilere daha da yaklaştıkları, hatta temsil ettikleri varsayılan devlet otoritesine karşı, Fransa'da ve Türkiye'de olduğu gibi militan eylemler içine girdikleri gözlemlenmeye başladı.

Ekonomilerin yeni liberal doğrultuda yapılandırılmaları süreci içerisinde, Türkiye'de ve dünyanın bir çok ülkesinde kamu kesimindeki iş güvencesini zayıflatmaya ve çalışma ilişkilerini esnekletmeye yönelik kayda değer girişimler olmuştur.

Özel ve kamu kesimi çalışanlarının, iş güvencesi, sosyal haklar ve sendikal hak ve özgürlükler açısından en yüksek ortak paydada benzesmesi eğilimi, yeni liberal politikaların egemen olduğu son dönemlerde yerini, kamu çalışanlarının iş güvencesi ve düzenli çalışma ilişkileri açısından özel kesimle en düşük ortak paydada benzeştirilmesi eğilimine bırakmıştır.

Bu olgu yalnızca gelişmekte olan ülkelerle sınırlı olmayan, Avrupa'nın sosyal niteliği ağır basan devletlerinde de yaygın bir biçimde gözlemlenen bir olgudur.

İs yarasına ilişkin tartismlarda olduğu gibi kamu personel rejimine ilişkin tartismlarda da AB ülkelerindeki uygulamalara, Türkiye için örnek alınması gereken uygulamalarmış gibi atıfta bulunulması sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.

Avrupa Birliği ülkelerindeki kariyer sistemleri son yıllarda geleneksel özelliklerinde önemli değişikliklere uğramışlardır.<sup>8</sup> Kamu finansmanındaki bütçe sıkışıklıkları, Avrupa Birliği bütünleşmesi kapsamında uyulması gereken Maastricht kriterleri ve yeni teknolojilere, rasyonalizasyon ve özelleştirmeye bağlı olarak kamu kesiminde istihdam daraltılması, bu sistemlerdeki otomatik maaş artışı ve istihdam garantisinin özellikleri ile çelişir sayılmıştır. AB ülkelerindeki "yönetişim" kavramı altında geliştirilen yeni liberal kamu yönetimi anlayışı, performansı, tasarrufu, yalın üretimi ön plana getirmektedir.

Avrupa'da hükümetler kamu istihdam rejimlerine esneklik unsurlarını giderek daha fazla sokmaktadırlar. Örneğin maaş artışlarının kademeden çok performansa bağlanmasına çalışılmaktadır. Bazı ülkeler statü hukukuna dayalı memuriyet sistemini radikal biçimde değiştirip özel kesim işgücü piyasalarına benzer istihdam sistemlerine geçmektedirler<sup>9</sup>

Örneğin İtalya'da hükümetlerle devlet memurları arasındaki ilişki 1993 yılında özelleştirilmiş, çoğu kamu görevlisi özel kesim çalışanlarının istihdam koşullarına geçirilmiştir.

Yaptıkları işten bağımsız olarak tüm kamu çalışanlarına memuriyet rejimi uygulayan Fransa, Belçika ve İspanya gibi ülkelerde mevcut memuriyet rejiminin kurallarından kaçmak için hükümetler geçici nitelikte sözleşmeli personel istihdamını yaygınlaştırmışlardır. Üstelik de bu sözleşmeli personel için Belçika ve Fransa'da toplu sözleşme yapılmadığı için bu kişiler ne devlet memurlarının güvencelerinden ne de özel kesimde geçerli olan sendikal hak ve olanaklardan yararlanmaktadırlar.

Avrupa Birliğine aday olan orta ve doğu Avrupa ülkelerinde ise kamu yönetimi ve kamu personeli reformu AB tarafından biçimlendirilmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinin genelinde görülen eğilim, kamu istihdamı sistemlerinin giderek birbirlerine daha çok benzemeleridir. Ancak bu benzesme ekonomilerin Avrupalılaşması

---

<sup>8</sup> Bossaert, D., C. Demmke, K. Nomden ve R. Polet. (2001), *Civil Services in the European of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht: EIPA.

<sup>9</sup> Nomden, Koen (2002), *Experiences of Structural Changes in the State Sector*, "Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Devlet Sektöründe Değişim ve Sendikal Gelisme Doğu/Batı" konulu EPSU/ETUCO Seminerine sunulan tebliğ, Karakow, 28-30 Haziran.

ve uluslararasılaşması süreci içerisinde olmuştur ve Birlik daha önceki genişleme süreçlerinde bir kamu yönetimi ve kamu personel rejimi modeli empoze etmemiştir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik son genişleme sürecinde ise AB yasalarını uygulamaya hazır bir idari kapasite oluşturulması ve bu başlık altında devletin yeniden yapılandırılması AB'ye katılım için bir ön koşul olarak ileri sürülmektedir.<sup>10</sup> "Devlet olmayan bir organın devlet insasi: AB, Orta ve Doğu Avrupa'da devletin egemenliğini nasıl azaltıyor ve devletin kapasitesini nasıl geliştiriyor?" başlıklı bir çalışmada Beate Sissenich bu konuyu işlemektedir.<sup>11</sup> AB'nin aday ülkelerin devlet yapılarına müdahalesi tüm sektörleri kapsamakta ve yerel yönetim düzeylerinin yaratılması, yeni kurumların yaratılması, kamu yönetimi reformu, bütçe sistemleri ve mali denetim sistemlerinde değişiklik gibi kamu yönetiminin örgütlenmesinin her yönünü biçimlendirmektedir.

Kamu personeli açısından AB öncelikleri, performansa dayalı ödeme, profesyonellığe verilen önemin artması, kamu hizmetlerinde müşteri satıcı anlayışının yerleşmesi, rekabet ve diğer pazar ekonomisi unsurlarının getirilmesi, kamu çalışanlarının sayısının azaltılması gibi sonuçlar getirmektedir.<sup>12</sup>

Bu gelişmeler Türkiye açısından örnek alınacak gelişmeler olarak kabul edilmemelidir. Türkiye'de yıllardır tartışılan işçi memur ayırımı<sup>13</sup> ve yapılması sürekli gündemde olan personel reformunun sağlıklı bir sonuca ulaşması için, sözleşme hukuku içinde çalışan işçilerin sosyal güvencelere ve iş güvencesine sahip olmaları gerektiği anlayışıyla, statü hukuku içinde çalışan memurların "hizmetkar" değil çalışan olarak gerçek sendikal hak ve özgürlüklere sahip olmaları anlayışının birlikte yerleşmesi sağlanmalıdır.

Ancak kamu yönetimi reformu kapsamında öngörülen yeni kamu personel rejimi, çalışanların hak ve özgürlükler açısından en yüksek ortak paydada esitlenmesini değil, tam tersine memurların istihdam güvencesinin ve sosyal kazanımlarının zayıflatıldığı, işçilerin ise esnek çalışma biçimleri içinde sendikasıızlaştığı en düşük ortak paydada esitlenmesini öngörmektedir.

Önerilen yeni sistemde "devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu kamu görevi yürütenlerin dışındakiler iş kanununa göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecektir". Mevcut "kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması" ise kaldırılacaktır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması kaldırılırken bu kişilerin ekonomik hak kaybına nasıl uğratılmayacakları belirsizdir.

Kamu Yönetimi Temel Kanununun 46. Maddesinin gerekçesinde sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılacağı ifade edilmektedir. Burada "sözleşmeli personel" ile neyin kastedildiği açık değildir. Sözleşmeli personel istihdama, Türk kamu personel rejiminde memurlar gibi statü hukukuna tabi, ancak memur ve diğer kamu görevlilerinin dışında işçi

<sup>10</sup> Cardona, Francisco (2000), *Scope of Civil Services in European Countries*, Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü Seminerine sunulan tebliğ, Maastricht, 13-14 Kasım, 2000, [www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb).

<sup>11</sup> Sissenich, Beate (2001), *State Building by a Non State: How the European Union Reduces State Sovereignty but Develops State Capacity in Central and Eastern Europe*, Brüksel: EPSU.

<sup>12</sup> Hegewisch, Ariane ve Brendan Martin (1998) *Modernisation of National Administrations and Social Dialogue in Europe*, Brüksel: EPSU.

<sup>13</sup> Türkiye'de işçi-memur ayırımına ilişkin son kapsamlı düzenleme, 1974 tarihli 12 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ve bu kararnameyi yasalaştıran 1897 sayılı Kanunla yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre kurulan komisyonların çalışmaları sonucu hazırlanan ve hangi tür görevlerin memurlar, hangi tür görevlerin işçiler tarafından görüldüğünü belirleyen bir liste 1976 yılında yayınlanmıştır. Isikli, A. (2002), *İs Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, s. 44

sayılmayan kendine özgü bir çalışma biçimidir. Sözleşmeli personel ile memur arasındaki farkın Anayasa Mahkemesi kararları ile azaltılmasına paralel olarak sözleşmeli personelin esnek istihdamın bir aracı olarak kullanılması olanagı kısıtlanmıştır. Anayasa değişikliği yapılmadan sözleşmeli personelin statü hukukunun yasal güvencelerinden tümüyle yoksun bırakılması mümkün olamamaktadır. Mevcut haliyle sözleşmeli personel rejimi kamu personel rejiminin temel istihdam biçimi olmaya aday gözükmemektedir. Öte yandan İş Kanununa göre çalışan işçilerin istihdamına da hukuksal yazında “sözleşme rejimine tabi istihdam” adı verilir. Dinçer kitapçığı “sözleşmeli” statüye geçiş ile kastedilenin işçi statüsüne geçiş olduğunu ifade etmektedir. Kamu personel rejiminde nihai istihdamın, minimal devletin minimal asli görevlerini yürütecek minimal bir memur kadrosu ile, diğer hizmetleri yürütecek, çağrı üzerine çalışma dahil esnek çalışma biçimlerinde istihdam edilebilen, 4857 sayılı yasaya tabi işçi statüsünde personelden oluşacağı anlaşılmaktadır.

Bu “ideal” yapının birden kurulması mümkün olmayacaktır. Anayasa değişikliği ile birlikte memurluğa benzeyen mevcut sözleşmeli personel rejiminin esnekleştirilmesi ve “sözleşme rejimi”ne yakınlaştırılması düşünülen bir yol olabilir. 46. Madde Gereğesinde “devlet memurluğunun ömür boyu istihdam sağlaması” eleştirilirken, çare olarak sözleşmeli personel uygulamasının ve kısmi istihdamın yaygınlaştırılması önerilmektedir. Bu kamu kesimi işçilerinin karşılaştığı esneklesmenin, esnekleştirilmiş bir sözleşmeli uygulaması ile memurlara da tasınacağına ifadesidir.

Yerel yönetimlere devredilen işçilerin ise yeni iş yasası ile daha da esnekleştirilen bir işçi istihdamı içinde (geçici, mevsimlik, kısmi, gündelikçi, çağrı üzerine, kiralık vb. ) değerlendirilecekleri düşünülebilir.

Yeni İş Yasası, esnek çalışma biçimlerinin yani sıra ortalama iş süresi ve telafi edici çalışmaya ilişkin hükümleri ile de çalışma sürelerini esnekleştirmektedir. Yerel yönetimlere devredildikten sonra karşılarında farklı illerde farklı il özel idareleri ve belediyeleri isveren olarak bulacak olan kamu kesimi işçileri, sendikal yapılarını korumakta ciddi zorluklarla karşılaşacakları gibi, her yerel yönetimin kendi bütçe kısıtı ve kendi personel politikası ile biçimlenen esnek çalışma ve esnek ücret uygulamaları ve kazanılmış haklarında önemli gerilemelerle karşılaşacaklardır.

Bugün bazı yerel yönetimlerde işçiler gibi memurlar da aylarca ücret alamamaktadır. Merkezi yönetimin görevlerinin yerel yönetimlere devrine eslik edecek olan kaynak devri, merkezi yönetimdeki yüksek borç faiz ve ana para ödemelerine bağlı kaynak sorununu yerel yönetimlere devretmek anlamına gelmektedir. Bu açıdan il özel idareleri ve belediyelere devredilecek olan bir milyonun üstündeki kamu çalışanı, kaynak sorunu ile birlikte devredilecekler ve ücret ve maaşını alamayan kamu çalışanı sayısı, azalmak yerine artacaktır.

Kaynak sorunu, isten çıkarmalar, ücretlerde ve çalışma koşullarında gerileme ile esneklesme yönünde ağır bir baskı oluşturulmasının da zeminini hazırlayacaktır.

46. Maddedeki “Hükümetin görevi sona erdiğinde müstesarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır.” hükmü, üst düzey yöneticileri için liyakat ilkesini tümüyle ortadan kaldıran ve siyasal kayırmacılığı yasallaştıran bir özellik arz etmektedir. Özellikle Türkiye’de son on yılda hükümetlerin iktidarda kalma sürelerinin ne kadar kısa olduğu göz önüne alındığında bu siyasal kayırmacılığın yaratacağı kaosu boyutları daha da iyi anlaşılacaktır. Aynı siyasal kayırmacılık özellikle yerel yönetimlerde birer yıllık sözleşmelerle istihdam edilecek sözleşmeli personel için de geçerli olacaktır.



Sözleşmelilik, esneklesme ve kayırmacılığın bütünüleyicisi sendikasılaşmadır.

### 4.3 Performans ücreti

Türkiye’de memurların görevlerini yerine getirme sürecinde devletle olan ilişkileri farklı temel yasalarla düzenlenmiş bulunmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu,

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu,

2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu,

399 sayılı sözleşmeli personele ilişkin Kanun Hükmündeki Kararname

bu temel yasal düzenlemeleri oluşturmaktadır.

Bu saydıklarımız dışında, bazı kuruluşların, kuruluş kanunlarındaki özel düzenlemelerle de kamu görevlilerinin istihdam ilişkileri düzenlenmiş bulunmaktadır. Bunlar arasında Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Merkez Bankası, Rekabet Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Sermaye Piyasası Kurumu, Milli Prodüktivite Merkezi, TÜBİTAK, RÜTK, IGM, Telekomünikasyon Kurumu, Spor-Toto, Akreditasyon Kurumu, KOSGEB, SSK, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve benzeri üst kurullar<sup>14</sup> zikredilebilir.

Gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerle gerekse çeşitli kanunlarla getirilen istisna hükümleriyle devlet memurlarının personel rejiminde birlik yaklaşımından ve esit değerdeki işe esit ücret anlayışından uzaklaşmıştır.

Sözleşmeli personel rejimi gibi genel ücret sistemi dışına çıkılmasına olanak sağlayan istihdam şekilleri yaratılmış, çeşitli kanunlarla, döner sermaye, tazminat, fon, ikramiye vb. gibi ek ödemelerle de sistem dışı düzenlemeler yoluna gidilmiştir. Hizmet süresi, eğitimi, unvanı aynı olan memurlar arasında dikkate gelir farklılıkları yaratılmıştır.

Bu değişiklikler sonucunda, hizmet sınıfları, derece ve kademeler arasındaki ücret farklılıklarına ek olarak, kurumlar arasında, kurumların merkez ve taşra teşkilatları arasında işe esit değerdeki işe esit ücreti ortadan kaldıran, iş değerlendirme sistemlerini etkisiz hale getiren ücret farklılıkları yaratılmıştır. Bu farklılıkların yaratılması sürecinde özellikle alt grup memurlar giderek daha da düşük gerçek ücret düzeylerine mahkum olmuşlardır.

Ayrıca benzer konumdaki memurlar arasında, emekli ikramiyelerinde ve emekli aylıklarında da büyük farklılıklar yaratılmıştır. Öte yandan, kadrosuzluktan ve sınıf değıştirmemesi için terfi edemeyen kamu görevlileri hem çalışırken hem de emekli ikramiyesi ve emekli aylığı açısından kayıplara uğramaktadır.

Memurların ücrete ilişkin en temel sorunları insanca yaşamalarına yetecek bir ücret geliri elde edememeleri ve işe esit değerdeki işe esit ücret anlayışının hayata geçirilmemesidir.

<sup>14</sup> Üst kurullarda kamu adına görev yapan kişiler ücret ve diğer haklar açısından ayrıcalıklı konumlarıyla devlet memurluğuna yabancılaşan bir statüye sokulmuşlardır. Öyle ki OECD, Türkiye’de devlet yeniden yapılandırılırken örneğin Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna yüksek maaşla yabancı personel alınmasını önermektedir. OECD(2002), *Regulatory Reform in Turkey, Crucial Support for Economic Recovery*, Paris: OECD, s. 102.

KYTK'nda ücretlere ilişkin temel öneri performans ücretine geçilmesi olarak ifade edilmiştir.

Halen kamu kesiminde performansa dayalı ücret uygulaması 399 sayılı KHK'ye tabi olarak çalışan yaklaşık sözleşmeli personele uygulanmaktadır. Yöneticiler tarafından yapılan performans değerlendirmesi sonucunda alınan puanlara göre kişilerin ücretleri %2-8 civarında artabilmektedir. Yeterli puanları alamayanlara bu artış verilmemektedir. Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılmasına ilişkin 4924 sayılı kanunda performans ücretinin "il merkezinde oluşturulacak komisyon ile sicil ve disiplin amirleri tarafından yapılacak başarı değerlendirme sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları tespit edilen sözleşmeli personele bir aylık ücreti tutarında ve bir mali yılda iki defayı geçmemek üzere ödül verilebilir" denmektedir. Başarı değerlendirmesinin görevin verimli ve etkin yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı ile sağlık hizmetlerinden yararlananların memnuniyetinin dikkate alınarak tespit edilmesi öngörülmüştür.

Temel ücret ve kıdem ücretine ilaveten alınan başarı ücreti, temel ücrete ilişkin sorunları çözenin bir aracı olmadığı gibi esit değerdeki işe esit ücret sağlamak için de çözüm yolu değildir. İl Özel idareleri ve yerel yönetimlerde geniş çalışan kesimler için başarı değerlendirmesinin yapılmasında subjektif unsurların ve kayırmacılığın ön plana geçmesi beklenen bir gelişmedir. Türkiye'de özel sektörde bile performansa dayalı ücret yaygın olmayıp kısmen yöneticiler için kullanılmaktadır.

Kamu hizmetlerinde hizmet kalitesini ve verimliliği artırmada, ücret ve maaşlara ilişkin sorunların çözümünü sağlamada temel yaklaşım, performansa dayalı ücret değil, kamu çalışanlarının vasıflarının yükseltilmesi, sendikal haklarının tanınması ve tüm kamu çalışanlarının vasıf ve kıdemlerine uygun, işe esit ücreti temel alan, aileleri ile birlikte insanca yaşamalarına imkan verecek düzeyde ücret almalarının sağlanması olmalıdır.

## Sonuç

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında önerilen yeni kamu personel rejimi, kamu istihdamı sorunlarının (kadro sayısının belirlenmesi, farklı istihdam şekilleri, sınıflandırma, kariyer ve liyakat, ücret rejimi, sendikal siyasal haklar, emeklilik, hizmet içi eğitim, siyasilerin kamu personeli üzerindeki etkileri, kayırmacılık) çözümüne yönelik bütüncül bir yaklaşım geliştirmemekte, kamu personeli sayısının azaltılması, sözleşme rejimine geçiş ve esneklemeyi (ücret esnekliği dahil) yeni personel politikasının temeli yapmaktadır.

Bu politikanın, yerellesme süreci içerisinde yerel yönetimler eliyle uygulanması öngörülmektedir. Kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın, idari merkeziyetçiliğin yerine yerellesmeyi geçiren, hiyerarsisi ve idari vesayet ilkesini kaldıran, yetki genişliği yerine yetki devrini getiren, üniter devlet modelinin dayandığı idarenin bütünlüğü ilkesini geçersiz kılan niteliği, yerel yönetimlerin personel rejimini de doğrudan etkileyecektir. Kanun taslaklarında, yerel düzeyde ilin ve belediyenin ihtiyaçlarına ve bütçe imkanlarına göre bir teşkilat ve personel yapısına, belediye meclisleri ve il özel idaresi meclislerinin kendilerinin karar vereceği ifade edilmektedir. Her yerel yönetimin kendi personel rejimini geliştirmesi, yerel yönetimlerin her statüden personelinin sayısı, nitelik, ücret, işe alınma ve çalışma koşullarının belirlenmesinin, belediye meclislerine ve il özel idaresi meclislerine devredilmesi, israf ve kayırmacılığı artıracığı gibi ulusal kaynasma ve sosyal

bütünlük üzerinde son derece olumsuz etkiler yapacaktır. Bölge yerel yönetimleri gibi düşünülen İl Özel İdarelerine ilişkin Kanun Taslagında, il özel idarelerinin basında atama ile gelmiş bir yönetici olmayacağı belirtildiği için (Madde 10), bu durumun eğitim, sağlık vb. gibi kamu çalışanlarının yoğunlaştığı temel hizmetlerden sorumlu yerel yönetimleri de kapsayacağı göz önünde tutulmalıdır.

Kamu personel rejimine ilişkin olarak, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları, İl Özel İdaresi Kanunu ve Kamu Personel Rejimi Kanunu taslaklarının nihai biçimlenmesinden sonra daha kapsamlı bir inceleme yapmak uygun olacaktır.

## KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA SINIFSAK PERSPEKTİFLE BAKMAK\*

Dr. Burçak Özgü

Türkiye bir süreden beri, “değişim” rüzgarlarıyla sallanıyor. Bu rüzgarlar, kimi için tatlı meltem duygusu uyandırırken kimi için ise fırtınanın habercisi olan bir gerilim baslatıyor. Kamuda değişim rüzgarları bir fırtınanın habercisidir. Bu rüzgarlarda burunlarımız, Gucci marka losyonlarla, hacı yağının karışmış kokusunu algılamaktadır. Bu rüzgarlar kapımızın önüne çer çöp yığmakta sonra da “bundan böyle herkes kendi kapısının önünü temizleyecek, sokakları da taserona verdik, payına düşeni öde!” demektedir.

Kamu yönetimi reformunu, bu sürecin bir parçası olarak algılayıp değerlendirirken, fırtına gerilimini hissedenden biri olarak, sınıfsal bir perspektife sadık kalmaya çalışacağım. Sınıfsal perspektif vurgusundan kastettiğim, hem bu reform sürecinin oluşturmaya planladığı değişimin sınıfsal çözümlemesi, hem de sürecin işçi sınıfına, ülkenin emekçilerine doğrudan etkisinin değerlendirilmesidir. Adına “reform” denilen bu sürecin öznelarının açıktan taraf beyan ettikleri ortadadır, dolayısıyla benim geliştirmeye çalışacağım sınıfsal perspektif de yine açıktan taraf belirtmeyi gerektirir diye düşünüyorum. Bugün somutlastığı noktada, liberal belirlenimli ve beraberinde gerici tonlar taşıyan bu sürecin, “ideolojisi” de benzeri doğrultuda gelişmektedir. Karşılığında “kamucu” ve ilerici bir dünya görüşünün konumlandırılması aydınlatıcı olabilecektir.

### Kamu yönetimi reformu tek basına AKP marifeti midir?

Uzunca bir süredir çeşitli çerçevelerde yazıldı ve söylendi, Türkiye’de sözü edilen süreç 1980’lere dek götürülecek bir dönemin devamıdır.<sup>1</sup> Ülkenin serbest piyasa ekonomisine geçiş hedefleriyle, sermayenin “serbestleştirildiği” (liberalleştirildiği) ve buna eslik edecek biçimde Türkiye kapitalizminin tüm aktörleriyle bu sürece bir yerinden eklendiği hatırlanmalıdır. Temel hedef olarak önüne piyasaya saygılı, hemen her tür kamu hizmetinden ve üretimden çekilmiş devlet yapılanmasını koyan, Kamu Yönetimi Reformunun bu sürecin uzantısı olduğu ortadadır. Ülkenin iç dinamiklerinin ötesinde, liberalleşme sürecinin dünya kapitalizminin belirleniminde de olduğunu eklemek gerekir. Türkiye serbest piyasanın kurallarını tanıyacağını söylerken aynı zamanda uluslararası kapitalizme eklenme ve yer edinme kaygılarını da belirtmiştir. O halde geriye tabloyu tamamlamak kalıyor. Özetle, devletin yeniden yapılandırılarak “piyasalaştırılması” sürecinin kaynakları ülkenin neredeyse yirmi yıllık bir süreçte izlediği hatta aranmalıdır. Bunun yanında, Uluslararası Para Fonunun Türkiye’ye dönük tüm metinlerinde, Dünya Bankasının kaynaklık ettiği tüm projelerde ve programlarda, OECD’nin yol gösterdiği yeniden yapılandırmalarda, ve Avrupa Birliğinin sipariş ettiği uyum sürecinde bu hattın doğrultusu açıkça gösterilmiştir.

Türkiye bu hattın gereklerini farklı dönemlerinde farklı biçimlerde yerine getirmeye niyetlendi. AKP hükümeti de kendi vurgularını ve “rengini” çalarak sahip olduğu görece

---

\* Özgü, B., “Kamu Yönetimi Reformuna Sınıfsal Perspektifle Bakmak”, **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003.

<sup>1</sup> Ülkenin 1980 darbesi sonrasında içine girdiği sürecin, siyasal, ekonomik, ideolojik ve kültürel boyutları hemen her yönüyle ele alındı. Ben bu metinde bu tür tekrarlara girmeyeceğim. Kamu yönetimi reformunun bu sürecin nasıl bir aşamasına denk geldiği tartışma metinlerinin önceki sayısında Güler, tarafından da ayrıntılı bir biçimde aktarılmıştı.

siyasal istikrar sayesinde bazı girişimlerde daha pervasızca işi hızlandırmaya girişmiş oldu. AKP'nin hükümetteki kadroları “yeni” olduklarını iddia ettiler, ancak ülkenin yirmi yıllık gidişatında bir yeniliğe niyet etmediler. Türkiye hem “tüccar” basbakanlar görmeye, hem ABD işbirlikçiliğine (kibarca stratejik ortaklık da diyebiliriz), hem de AB'ci heveslere hiç de yabancı değildi.

Bastaki soruya dönersek kamuda reform süreci tek basına AKP'nin marifeti olarak görülemez. Son yasal düzenlemelerin mimarı olarak AKP anılabilir ancak sürecin çoklu taraftarları gözden kaçırılmamalıdır.

### **Kamuya dönük hedeflenen nasıl bir değişimdir?**

Tartışmayı kamu reformu alanına odaklıyorsak, gündemdeki Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının ve onu önceleyen bir dizi başka metnin ortaya koyduğu genel çerçeveden bahsetmek gerekecektir.<sup>2</sup> Planlanan değişimin ana hatları üç temel hedefle tanımlanmaktadır: özelleştirme, yerelleştirme ve sivilleştirme. Bu hedeflerin her birine ayrı ayrı baktığımızda karşılıklı ilişkileri içerisinde aslında özde aynı yönü işaret ettiklerini görürüz. Üç hedef ayrı ayrı ve bir arada aynı liberalleştirme hedefini tanımlamaktadır.

Özelleştirme hedefi gerçekleştirilirken, “günümüzün gereklerine” vurgu yapılmakta, küreselleştirme sürecinde “dünyanın değiştiği” saptaması tekrarlanmaktadır. Bu değişime göre de toplumların gelişmesini sağlayacak sınıf açıklanmaktadır. Eylül 2003 tarihli tasarı metninde “özel sektörün gelişiminin dinamiği haline geldiği” hatırlatılmaktadır. Uzunca bir süredir ülkenin hemen tüm üretim/hizmet alanlarını ve kaynaklarını satılığa çıkarma operasyonu biçiminde yürüten özelleştirmeler süreci böylece, kamu hizmetinin de özele devri aracılığıyla, yaygın deyim ile, “taçlandırılmış” olacaktır. Metinlerdeki ifadeler net ve açıktır, “... kamu tarafından yürütülen bir çok mal ve hizmetin özel sektöre açılması, kamu kurumlarının esneklenmesi, kamunun çeşitli hizmetleri piyasalardan tedarik etmesi, kamu kurumlarının özel sektörde gelişen yaklaşımlara uyarlanması...” sağlanarak, özelleştirme hedefine ulaşılması planlanmaktadır.

Sıra yerelleştirme vurgusuna geldiğinde, gerekçe olarak sıralanan, hantallık, yolsuzlukların yaygınlığı, israf ve etkin olmayan çalışma biçimleri, kabarık istihdam, asiri merkezîyetçilik gibi değerlendirmelerin aslında tek bir ortak amaca göre ele alındığını görmekteyiz. Devletin hantallığı üzerinden atıp, ademî merkezîyetçi bir yapıyla örgütlenirken gözetileceği temel nokta, yerelliklerde özel sektöre alan açma ve piyasa ilişkilerinin kamunun boşalttığı yere yerleşmesini sağlamak olmaktadır. Üretim ve hizmetten çekilip düzenleyici işlev üstlenecek kamu, yerinden yönetim yöntemleriyle bu işlevini yerel idareler aracılığıyla yerine getirecektir. Temel kamu hizmetleri olarak bilinen alanlar, sağlık, eğitim, ulaşım, barınma, her tür üretim ve hizmet, hem piyasanın hem de yerelliklerin özgün ilişkilerinin insafına bırakılmaktadır. Farklılıklar, ayrıcalıklar ve eşitsizlikler, piyasa mekanizmalarının anarşik ortamında derinleşmeye mahkum edilmektedir.

Sivilleştirme hedefi, diğer iki alanın tamamlayıcısı olarak karsımıza çıkar, özel sektöre devredilmiş ya da satılmış, merkezden değil yerelliklerden düzenlenen bir piyasanın aktörleri “sivil” olmalıdır. Sivil toplum kategorizasyonu, birazdan değineceğim “yönetişim” anlayışının bir bileşenidir ve bu reformla birlikte yaygınlaşan

<sup>2</sup> Sözü edilen metinlerin içerisine, ülkenin son kalkınma planlarını, daha önce hazırlanıp, gündeme getirilememiş, kamu reformu tasarılarını, AKP acil eylem programı metinlerini katmak gerekir. Öte yandan, Uluslararası para fonu ile yapılan standby anlaşmalarını, Dünya bankası uyarlama kredilerini, OECD raporlarını ve AB üyelik sürecinin tüm metinlerini de unutmamak gerekir. Reforma kaynaklık eden tüm bu metinlerin ayrıntılı bilgisi için, Bkz. Güler 2003.

kavramlardandır. Sivil toplum, devlet disi olandır, ama asil olarak sermaye ve onun örgütlerini tarif etmektedir. Emek bileşenleri ise, sivil toplum kavramlaştırmasında ya müsteriler, tüketiciler ya da yoksullar arasında aranmalıdır. Yine tasari metninden örneklersek, “...sivil toplum kuruluslari kamu ve piyasa ile etkilesim içinde birçok kamusal islevi üstlenmeleri...” arzusuyla desteklenmektedir. Kısa bir hatırlatma ile, 1999 depremi sonrası, afet sonrası arama kurtarma hizmetinin nasıl “genç kahramanlar, AKUTçulara” gönül rahatlığıyla havale edildiği, bugün vakıflaşmış olan AKUT’un, örgüt yapısını ve muhasebesini milyarlık harcamalarla “audit” şirketlerine denetleten bir şirket haline geldiği anımsanacaktır. Devletin açtığı alana piyasa ile işbirliği içerisinde sivil toplum örgütleri geçirilmektedir.

### Melez kavramlar, yeni bir anlayis...

Yukarıda, kamuya dönük planlanan müdahalenin genel çerçevesini özetlemeye çalıştım. Sözü geçen Tasari’nin somut düzenleme alanlarının ötesinde bir de genel anlayis değisimi üzerine yaptığı vurguya da yer vermek gerekir diye düşünüyorum. Reformun yeni yönetim anlayisinin adı “yönetisim”dir. İngilizcede de türetilmiş bir kavram olan “governance” a karşılık Türkçede türetilmiş bu melez kelime, kulak tırmalayıcı olmasının ötesinde “devir değistirici” etkiye sahip de görünmektedir.<sup>3</sup> Devletin, artık saydam, katilimci, hesap vermeye hazır, etkili ve verimli çalışacağını garantisi olarak yönetim anlayisini benimsemesi gerekliliği öne sürülmektedir. Bu anlayis öylesine devir değistiricidir ki, cumhuriyet vatandaşlığı, hedef kitle ve müsterilikle değisecek, toplum gereksinimlerinin yerini piyasa kurallari alacak, merkezietçilik, yerinden yönetime dönüşecektir. Bir kez daha tasari metninden alıntılarsak, bu yönetim anlayisi, “...piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır...”, “...sivil toplum kuruluslarına ve bireylere geniş bir alan tanır...”, “... yönetim kavrami kamuyu toplumun tümüyle birlikte ele alarak değistirmeyi hedefler.”

Türetilmiş kavramlardan bir diğeri “küreyel”liktir. Tasari metninde okuyarak ne olduğu konusunda aydınlandığımız bu kavram, küresel ve yerel olanın eşzamanlı belirleyiciliğini ifade etmektedir. Bu kavrami, ülkenin “dis” etkileyenlerinin gereksinimlerinin yerelliklerde karşılanması olarak anlamamız da istenmektedir. Serbestleşme, yabancı sermayenin ülkeye girişi, uluslararası finans kurumlarının istekleri, yapısal uyum ve istikrar paketleri ile, Avrupalı Türkiye hedefi bu “küreyellikte” anlam bulmaktadır.

Sözün özü, kamuya dönük müdahale gerçekten önemli bir değisim hedeflemektedir. “Küreyel” ilişkilerce belirlenen, Avrupalı iyi bir “yönetisim” modeliyle, müsterilerinin ve daha önemlisi yerli ve yabancı sermayenin katilimini sağlamış, yüksek performanslı ve kaliteli bir Türkiye Cumhuriyeti Devleti... Bosuna emekçi sınıflari, kamu hizmetini, kazanılmış haklari, esitlik ve adalet kavramlarını, kamu hizmetini, toplum gereksinimlerini satir aralarında aramayın.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Yönetisim tartışmaları başlı başına bir literatür oluşturma yolunda ilerlemektedir. Burada yalnızca alanı kavrama konusunda özlü bilgi verdiğini düşündüğüm iki çalışmaya gönderme yapmakla yetineceğim. Bkz. Bayramoğlu 2002 ve Zabci 2002.

<sup>4</sup> Yaşanan kavramsal değisimin nasıl bir boyutu olduğuna çarpıcı bir örneğe bir TV dizisinde rastladım. Son dönemde yaygınlaşan lise dizilerinden birinde, haksızlıklara duyarlı tarih öğretmeni rolündeki sanatçi öğrencisine sorunlar yaşadığı arkadaşıyla ilgili bilgece öğütte bulunuyor: “Dostluk *yatırım* ister çocuğum” Oysa, benim bugüne dek öğrene geldiğim dostluğum *emek* istediği idi, demek kurallar yeni değisti!

### **Kamuda Devlet doğrudan üretim/hizmet noktasından çekilecek mi?**

Değişim başlıklarıyla yürütülen bu tartışmada aydınlatılması gereken bir nokta da devletin tanımlanan yeni biçiminin doğrudan üretim/hizmet noktasında yaratacağı etkilerdir. Sosyal politika alanlarından biri olan çalışma ilişkileri alanı bu değişim sürecinde ne ölçüde değişecektir? Sorunun yanıtını araştırmaya geçmeden önce, devlet ve doğrudan üretim noktasındaki ilişkinin açıklanması gerektiğini düşünüyorum.

Geniş anlamda bir kapitalist devlet tartışmasına girmeden, bir ön kabul olarak Boratav'ın (1991) devletin sınıflar karşısındaki konumu saptamalarından hareket ederek ilerleyeceğim. Buna göre, öncelikle ekonomik bakımdan egemen olan yani artığa el koyan baslıca sınıfın devleti de kontrol ettiğini netleştirmek gerekir. Devletin egemen sınıflardan görece olarak bağımsız davranması durumu büyük toplumsal krizlerde veya bir üretim biçiminden diğerine geçiş dönemlerinde genişleme alanı bulur (Boratav, 1991). Görece özerklik tartışmasını derinleştirmeden, konu açısından merkezi önem taşıyan başka bir tartışma başlığı açmak istiyorum. Hangi vurguyla ele alınırsa alınsın, ister egemen sınıfların doğrudan egemenlik aracı olarak, ister sınıf içi çelişkilerin de belirlediği belli oranda özerkliğe sahip kurumsal bir varlık olarak devletin, kapitalist üretim noktasındaki belirleyiciliği nedir?

Bu soruya çeşitli metinlerde bazı yanıtlar bulmak olanaklı. Örneğin Ercan (2001), devletin kapitalist üretim noktasındaki varolusunu, toplumsal yapının unsurları arasında, siyasal düzeyde denetleme ilişkilerinin düzenlenmesi ile açıklıyor. Bu çerçevede “devlet siyasal bir organizasyon olarak, toplumsal zenginliğin ve bu zenginliğin varolus koşullarının yeniden üretilmesi için gerekli olan düzenleme (abç) işlevini de üstlenmiştir” (Ercan 2001:98). Ercan'ın çizdiği bu çerçevede toplumsal denetim, yazarın adlandırmasıyla “mikro düzeyde” işçinin belirli saatler içinde emek gücünü satmasına bağlı olarak fabrikada gerçekleşirken, makro düzeyde kapitalizmi tanımlayan tüm ilişkileri düzenleyen devlet ve yasal çerçeve içinde gerçekleşir. Bu yaklaşımın kapitalist üretimde emek sürecindeki denetim güdüsünün merkezi önem tasmasına odaklandığını söylemek olanaklıdır. Ercan denetim güdüsünün önemini şöyle açıklar: “...Kapitalist toplumda mikro-düzeyin özel bir önemini olmasının nedeni, toplumsal zenginliğin bu asamada yaratılışidir.” (Ercan, 2001:98) Bu satırları, yukarıdaki çerçeve ile birleştirirsek, toplumsal zenginliğin yeniden üretilmesi işlevi olan devletin, mikro düzeyde, yani üretim noktasında, varolus nedenini görebiliriz. Bunu şöyle degistirerek benimsemeyi tercih ediyorum: Kapitalist devlet, kapitalist emek sürecini, artı değer üretildiği ve sömürü ilişkilerinin gerçekleştiği asama olmasından kaynaklı denetler ve/veya düzenler.

Tartışmayı kamu sektörüne odakladığımızda karşımıza iki kafa karıştırıcı nokta çıkar: 1) Kamu sektöründe üretim ilişkilerinin kapitalist karakteri, özel sektörde olduğu gibi belirgin değildir. Dolayısıyla emek süreçlerinin de kapitalist niteliği muğlaklaşır 2) Kamu çalışanlarının sınıfsal konumu ilk maddede belirtilen sebepten ötürü bariz bir açıklık sergilemez. Bu durumda da devletin kamuda doğrudan üretim/hizmet noktasına müdahalesi muğlaklaşır. Tam bu noktada bir metine gönderme yapmakta yarar görüyorum. Carter (1997) emek süreci tartışmaları açısından önemli bir başlık olarak saptadığı “devlet emeği”ni (state labour) ele alırken kamu emek sürecinin ikili karakterini tanımlar. Buna göre, kamudaki emek sürecinde hem gereksinime dönük bir değer üretimi söz konusudur, hem de aynı süreç sermaye birikiminin güvencesini sağlamaktadır. Carter su saptamayı yapar; kamudaki emek süreci kapitalist ilişkilerden bağımsız değildir ve bu süreç sonucunda üretilen değer karşılığı gereksinimler kapitalist ilişkilerle belirlenmektedir. Özetle, kamu emek süreci, sözü geçen bu gereksinimler ve sermaye birikimi baskısının

karmasik bütünlüğüdür. Bu belirlenme sürecinde siyasal süreçler ve sınıflar mücadelesinin dinamikleri önemli rol oynar (Carter,1997). Sınıfsal konum tartismasini bir yana ayırırsak, kamu emek sürecinin kapitalist niteligi açısından bu yaklaşımla net bir tabloya ulasildigini söyleyebiliriz. Kamudaki emek sürecini, özellikle de kamu hizmeti yapan devlet işletmeleri ve devlete ait sanayi kuruluşları için, genel anlamıyla kapitalist üretim biçiminin bileşeni olarak kabul edebiliriz. Devlet, iste bu örneklerde devreye girer ve uyguladığı istihdam politikaları, bağladığı toplu sözleşmeler, kullandığı üretim modelleri ve yönetim mekanizmaları ile emek sürecini doğrudan etkiler.

Kamuda Devlet-emek süreci ilişkisindeki bir başka alan doğrudan idari ve temsili yapı içerisinde devlet için çalışmanın ortaya çıkardığı emek süreçlerinin özgün yönleri ile belirlenmektedir. Kamu yönetimindeki emek süreçlerinin de kapitalist bütün ile bağlantısını kabul etmek gerekir, ancak “memurluk statüsü” örneğinde olduğu gibi bu emek süreçlerinde hizmetin güvencesi ve sürekliliği boyutu ön plandadır. Devletin asli görevlerini yerine getiren emek süreçleri ülkenin gereksinimlerine (elbette kapitalist ilişkilerce belirlenen) ve bu hizmetin sürekliliğine göre örgütlenmekte, temelinde bu süreçlerin güvence altına alınması yatmaktadır. Bu noktada emek sürecinin kapitalist karakteri bakımından değil ancak örgütlenme biçimi açısından devletin rolü farklıdır.

Yazının basından beri sözü edilen kamuya müdahale süreçleri, devleti doğrudan üretim/hizmet noktasından tam olarak çekmemekte, ancak yeni roller tanımlayarak yeniden yapılandırmaktadır. İlk aşamada ele alınması gereken özelleştirmeler örneği, “patron” konumundaki devletin, kamu işletmelerini satışa çıkarıp, özel sektöre (yeni patronlara) devrederek, emek süreçlerinden patron olarak elini çekmesi anlamına gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında üretim noktasından devlet, patron kimliğini devrederek ayrılmaktadır. Satmadığı kamu işletmelerinde de istihdam politikaları ve bağladığı toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla emek süreçlerini her geçen gün daha fazla özel sektöre benzer biçimde örgütlemektedir. Esnekleşme ve tasarruflaşma bu sürecin araçlarıdır. Bu süreçteki değişimi devletin, düzenleyici rolüne çekilmesi ve bu rolünde de “patronlar için baba devlet” olarak davranması olarak tanımlamak çok yanlış olmayacaktır.

Kamu alanının diğer boyutlarında ise devlete yeni bir kimlik oluşturmakla meşgul olduğu gözükmektedir. Devletin pek çok anlamda dönüşümünü öngören yeni kavram “yönetisimdir”. Bu kavramın, kısaca devletin piyasalaşması olarak tanımlanıyor oluşunun emek süreçlerine yansımaları konusunda da fikir verdiği kanısındayım (Bayramoğlu, 2002; Zabçı 2002) Kamuda devlet artık “piyasa dostu devlet”, “piyasa için devlet” olarak personelinin çalışma rejimini düzenleyecektir.

### **Yeni anlayışın yenilik getiremedikleri...: Kamu emekçileri**

Kamu reformunun bir bileşeni olarak tanımlanan Kamu Personel Rejimindeki hedeflenen değişiklikler kamu emekçilerinin bu süreçten doğrudan ne ölçüde etkileneceklerinin göstergesidir. Temel değişim alanlarından ilki, kamu personelinin istihdam edilme biçimiyle ilgilidir. Bundan böyle devletin asli görevlerini yerine getirenler dışındaki personelin sözleşmeli kadrolara aktarılması ve “memur” kadrolarının olabildiğince daraltılması planlanmaktadır. Böylece temelinde işin sürekliliğini sağlayan “güvence”ye ve otoriter hiyerarşik örgütlenmeye dayalı memuriyet sadece dar bir kadro için tanımlanacaktır. Bunun dışında kalan kamu görevlilerinin farklı biçimlerde sözleşmeye dayalı olarak istihdam edileceği açıklanmaktadır. İstihdam biçimlerine ilişkin hazırlık çalışması “norm kadro” uygulamasıdır. Bu uygulamanın temelinde kamuda çekirdek görevler dışında kalacak her çalışani, “esnek” biçimde gereksinim olan yerde



görevlendirebilme yatmaktadır. Norm kadroların belirlenmesi için öncelikle teskilat analizleri yapılacak, sonrasında örgüt analizi ve semasi oluşturulacak buna dayanarak görev-is tanımlamaları çıkartılacak ve norm kadro ve pozisyonlar belirlenecektir. Bu süreçle devlet, değişim için öncelikle kamudaki emek süreçlerinin ayrıntılı bilgisini derlemeyi ve yeni bir model kurmayı planlamış gözükmektedir. Reformun önüne koyduğu diğer alan biraz daha kapsamlıdır. Bir bütün olarak kamu hizmetlerinde çalışma biçimlerinin yani üretimin/hizmetin örgütlenme biçiminin değiştirilmesi öngörülmektedir. Elbette bu yeni biçimin adı diğer alanlarda olduğu gibi “esneklesme” olarak konmakta, ve buna göre, performansa dayalı çalışma ve ise göre ücretlendirme sıranın basını almaktadır. Ücretlendirmeye sadelik getirileceği gerekçesiyle, ise dayalı ücret politikası hedeflenmektedir. Kamuda ücretlendirmede temel belirleyen hizmetin gerekleri olmaktan çıkarılıp, özel sektör benzeri, rekabet ve performans esaslarına dayandırılmaktadır. Bunun da ötesinde kurum içi rekabeti ortaya çıkaracak biçimde, kişisel performans tek basına ücret artışı için yeterli olmamakta, kurumun genel performansı hesaba katılmaktadır.

Kamuda “yenilesecek” anlayışlardan biri de toplam kalite yönetiminin devreye sokulmasıdır. Özel sektörde “mucizeler” yarattığı söylenen bu “insan” merkezli sisteme artık kamuda da işlerlik kazandırılacaktır.<sup>5</sup> Temel mantık üretimde/hizmette kalite argümanı ile emek süreçlerinin denetiminin sağlanmasıdır. Bu yönetim modelinde hedef “kalite” ve “sürekli iyileştirme”dir. Toplam Kalite yönetimi modelinin kamudaki emek süreçlerine uygulanması devlet rolündeki değişimin bir başka aşaması olarak kabul edilebilir. Kamu emek süreci, artık piyasa ilişkileri mantığıyla kurgulanırken, seffaf, verimli ve kaliteli hizmet üreten kurumlar haline getirilmek istenmektedir. Tasarlanan bu kurgu bir ulusal kampanya halinde örgütlenmeye ve devlet kurumları teker teker bu seferberlikte yerlerini almaya başlamışlardır.<sup>6</sup> Kamuda bu yeni yapıya geçilmeden önce standartlaşma hedefi tanımlanır. Kamu emek süreçleri, “en iyi hizmeti”, “müşterilerine” sunabilmek için kalite etkinlikleri açısından standartlara uydurulacaktır. Kamu hizmetinde hem bu yapıya uygun düzenlenecek takım çalışmasında “liderler” karsımıza çıkacak hem de diğer taraftan müşteriye odaklanmış süreçleri sürekli yenilenen ve iyileştirilen bir hizmet kurumunun “girisimci yöneticileri” boy gösterecektir.

Toplam kalite yönetimi modelinin kapitalist üretim biçiminde üstlendiği ideolojik ve stratejik işlevin ayrıntılı tartışmasını bir başka yazıya bırakarak kısa bir değerlendirmeye yetineceğim. Kamu emek süreçlerinde planlanan bu değişim iki boyutuyla sorunludur. Öncelikle kamu hizmetinin özelleştirilmesi, eğitim ve sağlık dahil, piyasalaştırılması hedefinin büyük boyutlu bir yeni liberal değişimin parçası olduğunu netleştirmek gerekir. Bu da piyasa mekanizmalarına karşı ortaya konacak kamucu bir yaklaşımla zıtlık yaratmaktadır. Öte yandan, emek süreçleri özelinde bireyselleştirmeye ve örgütsüzlüğe yol açan süreçler ile sağlanan denetimin kendisi kapitalist ilişkilerin kendini yeniden üretme biçimi olarak ortaya çıkmaktadır.

Tüm bu süreçlerin kamu emekçileri açısından ne anlama geldiğini daha net özetlemek gerekirse, öncelikle esnek çalışma ile güvencesiz ve belirsiz hale gelecek çalışma ilişkilerini sıralamalıyız. Piyasa ilişkilerince belirlenen performans kriterlerinin sonucu olarak, iş yükünün artması ve çalışma saatlerinin uzaması beklenmelidir. Ücret belirleme yöntemlerinde, nesnellığın, eşitliğin ve adil bölüşümün kadrolara ve yine piyasaya

<sup>5</sup> Yeni liberal söylemlerin pek çok alan için olduğu gibi bu alan için de bireyselliğe vurgu yapan “insan” tanımlamasını, emek, işçi, memur ya da çalışan kavramlarına tercih ettiğini görürüz.

<sup>6</sup> Kamudaki kalite yönetimi kampanyası için Türkiye Kalite Derneği kaynaklarına başvurularak ayrıntılı bilgi alınabilir. Bkz. [www.kalder.org.tr](http://www.kalder.org.tr)

birakılması, genel ücret düzeyleri açısından endise verici boyutlara ulaşabilecektir. Piyasa tarafından ücretleri belirlenecek kamu emekçileri, bu ücretlerini yine kamu hizmetleri için harcayacaklar, aldıkları her temel hizmetin karşılığını ödemek zorunda kalacaklardır. Müsterilere ve piyasada rekabete odaklanmış bir kamu hizmet alanının çalışanlarının ciddi ölçüde bölünmüş, kendi aralarında rekabet eden, varolan dayanışma ve kolektif çalışma kanallarını yitirmiş kişiler olacaklarını görmek zor değildir. Değişim süreciyle neredeyse ortadan kaldırılan sendikal örgütlenmelerin işlevsizleşmesi söz konusu olacaktır. Kuralsızlaşan, bireyselleştirilen, örgütsüzleşen çalışma ilişkileri, kazanılmış haklara doğrudan saldırı niteliğindedir.

Kamu hizmeti anlayışı yerini piyasaya duyarlı hizmete bırakacak, toplum gereksinimleri değil performans gereksinimleri belirleyici olacaktır. Kamu emekçileri açısından, emek süreçlerine ilişkin bu temel dönüşümün önemli ölçüde yabancılaştırıcı olduğunu düşünüyorum. Emeye değil, sermayeye saygılı olma, çalışanlar açısından çalışkanlığa ve verimliliğe değil, kaliteye ve girişimcilikğe özenmeye yol açacaktır. Tüm bunların sonucu olarak, beş yıldızlı otel lobilerindeki lükse sahip özel hastane girişleri örneğinde olduğu gibi, esitsizliği ve verimsizliği körükleyecek bir kamu hizmeti yapısı beklenmelidir.

Kamu emekçilerinden, “müsterilerine” gülyüzlü hizmet beklenecek, “rekabete uygun” “performans” kriterleri tutturulana kadar çalışmalarını istenecek, kendi konularını sağlamlaştırmaları için “kaliteyi” tutturamayan iş arkadaşlarını rapor etmeleri gerekecektir.

### **Böyle değilse Nasıl?**

Buraya kadar getirdiğim tartışma başlıkları benzer argümanlarla pek çok yerde dile getirildi. Gerek akademide gerekse de sendikalar üzerinden farklı zeminlerde bu süreçle ilişkin zengin tartışmalarının sürdüğünü düşünüyorum. Öte yandan zenginleşemeyenin, dile getirilen eleştirilerin olumlu müdahaleler açısından eksik kalması. Kamu reformu adı verilen bu sürecin bir dizi açıdan eleştirisi yapılırken, karşısına çıkarılacak alternatif konusunda esit oranda derinleşmenin yaşanmadığını düşünüyorum. İleri sürülecek alternatifin kurucusunun hangi özne olacağı tartışmasının ötesinde bu alternatifin soyuttan somuta hangi zemine oturacağını da ortaya konabilmesi beklenir. Devleti yeniden yapılandırmaya niyetlenmiş tarafın, kendisi açısından sağladığı netliğine benzer bir netleşmenin, eleştirel taraflaşma açısından da sağlanması gerekir. Ben kendi perspektifim açısından bu taraflaşmanın öncelikle *sinifsal temelde* olması gerektiğini düşünüyorum. Taraflaşmayı ilk aşama olarak tanımlarsak bir sonraki aşama, sürecin bilgisinin derlenmesidir ki bunun önemli ölçüde yerine getirilmeye başladığını görmekteyiz. Bilginin derlenmesinin ötesinin, alternatif kurgusunun oluşturulması ve örgütlenmesi olması gerekir düşüncesindeyim.

Bir ön çalışma olarak kabul edilmesi gerektiği vurgusunu yaparak, elimden geldigince bu alternatif kurgulama işini örneklemeye çalışacağım. Öncelikle, Devletin yeniden yapılandırılması sürecinin temelinde oturan hedeflerin her birinin alternatifini sıralanabilmelidir. Sırasıyla ilerlersek, özelleşme hedefi, kamuculuk alternatifi ile karşılanacaktır. Rekabet, piyasa ilişkileri ve özel sektör vurgusuyla tanımlanan yerleşme başlığı karşısında toplum gereksinimleri ve buna uygun verimlilik anlayışıyla örgütlenecek merkezi planlamayı bulacaktır. Özel sektör odaklı tanımlanan sivilleşme, geniş halk kitlelerinin katılımı ve denetimini vurgulayan örgütlü toplum yapısıyla yer degistirmelidir.

Genel anlayışta planlanan dönüştürme işlemi tam tersine çevrilerek, piyasaya değil topluma dönük esit ve parasız kamu hizmeti anlayışı yerleştirilmelidir. Devletin kamu hizmetinden ve üretimden elini çekmesi süreçleri durdurulup, kamu hizmeti ve bu

hizmetlerden yararlanmayı tanımlayacak temel haklar kavramları genişletilmelidir. Devletin kamu hizmeti alanında sınırlı düzenleyici işlevi yerine, etkinliğinin artırılması, baskıcı ve hantal yapısının yerini, toplumun denetimi ile kurulmuş bir sorumluluk artisinin alması gerekir.

Tüm bunların yanı sıra, doğrudan üretim/hizmet noktasına geldiğimizde kamudaki emek süreçlerinin performans ve kalite kriterlerinin toplum gereksinimleri hedefiyle örgütlenmesinin sağlanması gerekecektir. Kamu emekçileri, hizmetin karşılığını ödeyen müşterilere değil, fırsat eşitliği temelinde kamu hizmeti haklarını kullanan kişilere hizmet sunmalıdır. Kamuda çalışma ilişkileri, kolektif çalışmanın özendirildiği, bireyselleştirilmiş değil örgütlenmiş süreçler olmalıdır. Etkinlik ve verimlilik kriterleri topluma hizmetin sorumluluğu ile denetleyici olmalıdır.

Böylesi bir kurguda çalışacak kamu emekçilerinin, tam güvenceli, eşit ve adil ücretlendirmeye dayalı bir sistemi hak ettiklerini düşünüyorum. Örgütlenme haklarının en gelişkin biçimleriyle kullanıldığı, katılım ve denetim mekanizmalarının kurulduğu bir kamu alanı gerçekleştirilmelidir.

En kaba çizgileriyle oluşturduğum bu alternatif kurgusunun, detaylandırılmaya ve üzerinde çalışılmaya ihtiyaç duyduğu ortada. Bu anlamda daha fazla katkı sunabilecek çalışmalarla da desteklenmesi gerektiğini düşünüyorum. Gerek akademi içerisinde gerekse başka alanlarda ülkenin aydınlarının, benim kabaca çizdiğim bu çerçeveye çok daha nitelikli boyutlar katacak birikimi olduğundan hiç kuskum yok. Yapılması gereken bu birikimin somutlaştırılması işine koyulmak olacaktır. Bu kurgunun Türkiye'nin önüne bugün değişim hedefi olarak sürülen başka bir dizi projeden daha gerçek olduğuna yürekten inanıyorum.

## KAYNAKÇA

Bayramoğlu, S. (2002) "Küresellesmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim" *Praksis* 7, 85-116.

Boratav, K. (1991) *1980'li yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölünüm* İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Carter, B. (1997) "Restructuring state employment: Labour and non-labour in the capitalist state" *Capital and Class* 63, 65-85.

Ercan, F. (2001) *Toplumlar ve Ekonomiler*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.

Güler, B. A. (2003) "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları" *Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Seminerinde* sunulan tebliğ metni PSI Türkiye Sendikaları semineri. 9 Ocak 2003.

Türkiye Kalite Derneği [www.kalder.org.tr](http://www.kalder.org.tr)

Zabci Çulha, F. (2002) "Dünya Bankasının Küresel Pazar için Yeni Stratejisi: Yönetişim" *A.Ü. SBF Dergisi* (57) 3, 151-180.

# KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI: HALKIN İHTİYAÇLARINA YÖNELİK REFORM MU? NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜN KURUMSALLASMASI MI?\*

Ümit Sönmez  
Demet Dinler

## Giris

*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi*, medya aracılığıyla, “fazla memur sayısının azaltılacağı, devletin küçüleceği, yolsuzlukların azalacağı, halkın katılımının artacağı, kamu hizmetlerinin daha iyi sunulacağı” gerekçesiyle<sup>1</sup> halka sunuldu. Oysa tasariyi, neoliberal politikaların bütünselliği içinde, Tasari'nin öngördüğü dönüşümden kazançlı çıkacak aktörlere bakarak ve Tasari'da yer alan kavramların ve gerekçelerin hangi toplumsal ilişkileri gizlediğini ortaya çıkaracak şekilde incelemek, karsımıza tamamiyle farklı bir tablo çıkarıyor.

1980'lerdeki neoliberal politikalar, devleti bütün iktisadi ve toplumsal sorunların temel kaynağı olarak göstererek kendini mesrulasırdı. Ticari liberallesme sonrası devlet kaynaklı ihracat teşvikleri ve hayali ihracat gibi yolsuzluklarla dış ticaret firmaları zenginlesirken; (bkz. Sönmez, 1992) devletin iç borçlanma yoluna gitmesi, bütçe harcamalarının büyük bir kısmının faiz ödemeleri aracılığıyla sermayeye kaynak aktarımı olarak işlev görmesine neden oldu (bkz. Yeldan ve Köse, 1997). Sermayenin kârlılığının korunması için izlenen diğer yöntemler sermayeye yük oluşturan vergilerin azaltılması ve KİT girdilerinin fiyatlarının düşük tutulması şeklinde gerçekleşti. Kamu ihaleleri, imtiyaz sözleşmeleri ve özelleştirmeler de sermayenin daha önce devletin gerçekleştirdiği hizmetleri sunabilmesinin yolunu açtı. Bu sürecin temel aktörleri, 1980'lerde iyice güçlenen, Fuat Ercan'ın ifadesiyle (1998) sermayenin toplam döngüsü içinde üretim, ticaret ve finans alanlarını kontrol edebilecek donanımına sahip büyük sermaye gruplarıydı.

---

\* Sönmez, Ü. – Dinler, D., "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neoliberal Dönüşümün Kurumsallasması mı? ", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003.

<sup>1</sup> Tasari, devletin asiri büyüdüğü ve hantallastığı iddiasıyla gerekçelendirilse de, OECD verilerine göre Türkiye'de memur sayısının nüfusa oranı %3.34, kamudaki toplam istihdam oranı ise %14.2'dir. ABD'de memur sayısının nüfusa oranı % 7.46; Fransa'da 8.18'dir. Dolayısıyla Türkiye'de kamu personelinin fazlalığından değil, azlığından söz edilebilir. (bkz. www.egitimsen.org.tr)

Bir başka iddia asiri merkezilesme sonucu Ankara'da istihdam edilen personelin çok fazla olduğu, illerde çalışacak personel bulunmadığıdır. Ancak örneğin MEB bünyesindeki personelin sadece %1'i Ankara'dadır. Ayrıca devlet memurlarının %82'si tüketici büro hizmetlerinde değil, eğitim, sağlık gibi üretici hizmetlerde çalışmaktadır. Söz konusu memurların %65'i eğitim ve sağlık iskolunda çalışmaktadır. Devletin ekonomideki payı GSMH'nin %25'ine esittir; bu akam pek çok AB ülkesinde % 40'in üzerindedir. 2002 yılında kamu harcamaları –personel ödemeleri de dahil- GSMH'nin %20'sine denk düşmektedir. Geriye kalan % 80 ise savunma, Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu ve faiz ödemelerine gitmiştir. Bu da devletin asiri siskin olmadığını, hatta sosyal devlet ilkesini çoktan terk ettiğini gösterir niteliktedir (bkz. www.egitimsen.org.tr)

Bu tabloda, neoliberal *söylem* “devletin küçültülmesi ve ekonomiye müdahale etmemesi” iken, *gerçeklik*<sup>2</sup> “kapitalizme özgü bir biçimde, devlet aracılığıyla (tesvikler, ucuz sanayi girdileri, fonlar, krediler, ihaleler, faiz ödemeleri, özelleştirmeler..vs.) sermaye birikim sürecinin gerçekleşmesi”ydi. Üstelik oyuncuların esit bir rekabet içinde katılacağı varsayılan bir piyasa değil, belirli holdinglerin hakim olduğu bir piyasa olusturuldu.<sup>3</sup> Yine devletin asiri bürokratik ve hantal yapısının yolsuzluklara yol açtığı söyleminin aksine, sermayenin kendisi yolsuzlukların bas aktörü olarak serveti elinde toplamayı basardı.<sup>4</sup>

Dünya Bankası'nın “birinci kusak yapısal reformlar” diye nitelediği, neoliberalizmin bu ilk evresini, Fuat Ercan (2003) “piyasanın orman yasalarının harekete geçmesi” olarak tanımlar.<sup>5</sup> Bu dönemde, yukarıda sözettiğimiz ekonomi politik alanında yaşanan gelişmelere ve iktisat ve siyaseti birbirinden ayırarak, siyasetin teknikleştirilmesi gerektiğini savunan yeni sağ düşüncesinin yükselmesine paralel olarak “yeni kamu yönetimi anlayışı” ön plana çıkmaya başlamıştır. 1960'larda kabul gören, yönetim ve siyaset arasında etkin bir işbirliği olması gerektiğine inanan kamu yönetimi anlayışı yerini, 1980'lerde “siyaset ve yönetimin ayrıştırılması” fikrine bıraktı.<sup>6</sup> Bu dönemde yönetim olgusu sosyal ve siyasal ortamdan soyutlanarak, teknik-mekanik bir olgu gibi gösterilmiş; rasyonel, verimli, etkin örgütlenme ve kaynak kullanımı gündeme getirildi. Bu yönelişte, demokrasi, katılım, siyasal etkileşim, sosyal adalet, esitlik, topluma karşı sorumluluk, kamu çıkarı gibi kavramlar ya kullanılmamaya baslandı, ya da yeni bir içerikle yeniden tanımlandı.

1990'larda, neoliberal politikaların uygulandığı pek çok ülkede sürekli olarak finansal krizlerin patlak vermesi, devlete dair söylemde de bazı değişiklikler yarattı. Dünya Bankası 1997 yılında yayınladığı yıllık *Gelisme Raporu*'nu doğrudan devletin rolüne ayırırken<sup>7</sup>, artık “piyasa aksaklıkları”nın da mümkün olabileceğine dikkat çekiliyordu. OECD düzenleyici reformlar önerirken,<sup>8</sup> TÜSIAD da (2002) artık “piyasa aksaklıklarını gidermeye yönelik düzenleyici kurullara ve etkin devlet”e ihtiyaç duyulduğundan sözediyordu. *Söylemde* “etkin ve düzenleyici devlet” kamu açıklarını kapatacak tarzda bir yeniden yapılanmaya gitmeli, ancak piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli düzenlemeleri de yapmalıydı. *Gerçeklikte* ise küresel sermaye ve onunla eklemleme kapasitesini gösteren yerel sermayenin çıkarlarını korumak, krizlerle basa çıkabilmek ve emek üzerindeki kontrol ve sömürü olanaklarını genişletebilmek için gerekli kurumsal düzenlemeleri yapan bir devlet söz konusuydu. Dünya Bankası'nın “ikinci kusak yapısal reformlar” diye tanımladığı bu ikinci evreyi Fuat Ercan (2003) “küresel kapitalizmin kurumsallaşması” Birgül Ayman Güler (2003) “ikinci dalga siyasal ve yönetsel

<sup>2</sup> Burada söylem ve gerçeklik arasında bir ayrıma gitmek, ikisinin farklı gerçekliklere işaret ettiği anlamına gelmiyor. Tersine söylemin bu şekilde kurulması, alta yatan esitsiz güç ilişkilerinin sürdürülmesi için bir gereklilik olduğu ölçüde, gerçekliğin de kurucu bir ögesi.

<sup>3</sup> Bu durumu enerji sektöründe örnekleyen, çok ayrıntılı bir kuramsal-ampirik çalışma için bkz. Ataay (2003).

<sup>4</sup> İlginç bir biçimde *Tasari*, yolsuzluklarla mücadeleyi, öngördüğü kamu reformunun gerekçesi olarak sunmaktadır. Oysa bu mücadele tam da sermayenin kamu kaynakları üzerindeki gücünün sınırlandırılmasından geçmiyor mu?

<sup>5</sup> Bu süreç sadece Türkiye'ye özgü değildir, neoliberal reçetenin uygulandığı pek çok ülkede görülebilir. Latin Amerika ülkelerinde özelleştirmeler ve liberalleşme aracılığıyla servetin belli ellerde toplanmasını anlatan bir çalışma için bkz. Manzetti ve Blake (2000); Rusya örneği için bkz. Bedirhanoglu (2002); Kazakistan örneği için bkz. Nazpary (2002).

<sup>6</sup> Bu, 1900'lerin başında da kamu yönetimine dair kabul görmüş bir anlayıştır.

<sup>7</sup> Dünya Bankası'nın devlete yönelik değişen bakış açisini, doğrudan Banka'nın raporlarına dayanarak çözümleyen bir çalışma için bkz. Bayramoglu (2002).

<sup>8</sup> OECD'nin Türkiye için hazırladığı “Düzenleyici Reform Programı'nın”, bu yazıda da benimsenen bir bakış açisiyle yapılmış bir çözümlemesi için bkz. Bayramoglu (2003).

liberalizasyon” diye adlandırır. Gerçekten de *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, diğer yasalarla birlikte (Kamu İhale Yasası, İş Yasası, Personel Rejimi Yasası, Tütün ve Seker Yasaları...vb.) neoliberal dönüşümün kurumsallaşma sürecinin bir parçasıdır.<sup>9</sup> Nitekim *Tasarı*’nın genel gerekçesinde de Türkiye’nin, serbestleşmeyle ilgili birinci kusak yapısal reformları gerçekleştirme beraber, ikinci kusak yapısal reformlar konusunda başarısız kaldığı belirtilmektedir.

Buradan hareketle, *Tasarı*’da öngörüldüğü şekliyle, önümüzdeki dönemde hem merkezi hem de yerel kamu yönetimine atfedilen işlevleri şöyle sıralayabiliriz: Metalasmamış alanların metalasmasını sağlamak ve daha önce ad-hoc uygulamalarla sermayeye açılmaya başlanan kârlı kamu hizmetleri alanını tamamiyle özelleştirmek; emek ilişkilerini sermayenin lehine yeniden düzenlemek ve söz konusu toplumsal dönüşümün hem nesnesi hem de öznesi olan devletin idari yapısını yeniden düzenlemek. Yazının kalan kısmında doğrudan *Tasarı*’nın maddelerini, tematik bir ayrıma tabi tutarak, bu bağlamda inceleyeceğiz. *Tasarı*’nın hedeflediği şeyleri gerçekleştirmekten ne kadar uzak olduğunu da, kendi iç çelişkilerini göstererek ispatlamaya çalışacağız.

### **I.Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Yerelleşme İlişkisi**

*Tasarı*’nin 11. maddesine göre

“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 itibarıyla 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.”

Burada kamu hizmetlerinin “özel sektöre gördürülebilmesi” seçeneklerden sadece bir tanesi gibi gözükmektedir. Ancak mevcut başka yasal düzenlemeler, tasarılar ve uygulamalarla birlikte düşünüldüğünde, bu seçeneğin kural haline geleceğini çıkarsamak mümkündür.<sup>10</sup> Birinci olarak 1980’den bu yana kamu hizmetlerinin gördürülme usullerinden imtiyaz sözleşmesi ve ruhsat yöntemlerinin nasıl yaygınlık kazanmaya başladığını hatırlamak gerekiyor. Bu yöntemler özel sektörün kamu hizmetleri alanına girmesi için zemin yarattı.<sup>11</sup> İkinci olarak Dünya Ticaret Örgütü’yle imzalanan GATS (Hizmet Ticaretini Serbestleştirme Genel Anlaşması) ile Türkiye eğitim ve sağlık gibi hizmet alanlarını yabancı sermayeye açarak, yabancı sermayenin önündeki engelleri kaldırarak, pek çok taahhütte bulundu.<sup>12</sup> Üçüncü olarak *Doğrudan Yabancı Sermaye Yasa Tasarısı*, yabancı sermaye ile yerli sermayeyi eşitleyerek yabancı sermayeye eşsiz olanaklar sunuyor.<sup>13</sup> Dolayısıyla Dünya Bankası ve IMF’nin de desteklediği kamu hizmetlerinin piyasaya açılması sürecinin taşıyıcısı olan uluslararası sermaye ve onunla

<sup>9</sup> Bu dönemde kurumcu yaklaşımın öne çıkması bir tesadüf değildir.1980’lerde yaygınlık kazanan, piyasaların kendi haline bırakıldığı takdirde mükemmel bir şekilde kendi kendini düzenleyebileceği iddiası yerini, piyasaların ancak işlem maliyetlerini azaltan kurumlar aracılığıyla iyi işleyebileceğini savunan görüşe bırakmıştır. Bkz. North (2002).

<sup>10</sup> Birgül Ayman Güler 657’ye konulan bir ifadeyle kamu kurumlarında çalışanların profilinin değiştirilebildiğini göstermektedir (Güler, 2003).

<sup>11</sup> Enerji sektöründeki ruhsat ve imtiyaz sözleşmesi uygulamaları için bkz. Atay (2003)

<sup>12</sup> GATS’in tam metni için bkz. [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr), konuyla ilgili ayrıntılı bir çözümleme için bkz. Güzelşari (2003).

<sup>13</sup> Ahmet Alpay Dikmen bu noktada yerli sermayenin de kazançlı çıktığını, zira yurtdışına çıkıp şirket kuran, daha sonra da Türkiye’de yatırım yapan bir yerli sermayedara bu sefer tahkime gitme yolunun açılmış olduğunu belirtiyor, bkz. Dikmen (2003).

eklemlenme kapasitesinde olan yerel sermayenin gücünün belirleyici olduğu bir toplumsal ilişkiler bağlamında<sup>14</sup>, karar alıcılar için kamu hizmetinin özel sektöre gördürülmesi basitçe “digerleri arasında bir seçenek” olarak nitelenemez.

Bunun seçenekten çıkıp “zorunluluk” haline gelmesini sağlayacak bir başka etken de aşağıda idari yapının dönüşümünü tartışırken ayrıntılarıyla ele alacağımız yerellesme sürecidir. Yıllardır kaynak sıkıntısı çeken, pek çok hizmeti özel şirketlere gödüren, sürekli olarak dış kredi alan ve borçlarını ödeyemeyen<sup>15</sup>, yerel çıkar gruplarının mücadele alanı olan yerel yönetimler büyük bir olasılıkla özel sektöre hizmet gödüme seçeneğine yöneleceklerdir. Bununla bağlantılı olarak yarışmacı bir anlayışın yerel yönetimlere yerleştirilmesi hedeflenmektedir. Bunun anlayışın kamunun örgütlenme modeline yansması şudur: Kamu örgütleri birbiriyle rekabet etmeli, hatta aynı işi yapan kamu örgütleri kurularak birbiriyle yarışmalıdır (Naskinen, 1971). Yerel yönetimlerin rolü açısından ise bu, Tarık Sengül’e göre, “yarısan yerellikler” kavramında ifadesini bulur (Sengül, 2003). Sengül’e göre uluslararası işbölümünde bir yer edinmeye itilen yerel yönetimler “emegin yeniden üretiminde üstelendikleri rolleri ikinci plana iterken, sermayenin desteklenmesine yönelik bir müdahale anlayışına yönelmişlerdir” (2003: 194). Bu açılardan bakıldığında *Tasari* yerel yönetimlerin güçlendirilmesine değil, yerellesme yoluyla özelleştirme istasyonları yaratılmasına yönelik bir hat çizmektedir. *Tasari*’da gerekçesinde Avrupa Yerel Özerklik Sarti’nin yerellesmeye gerekçe gösterilmesi ise bu amacın basitçe Avrupa’yla bütünleşmenin bir gereği olarak düşünülmesine yol açmamalıdır. Yukarıda da sözettiğimiz gibi yerellesme ve özelleştirme, yerli sermaye gruplarının da stratejilerinin bir parçasıdır.

Bu maddede göze çarpan bir başka problem “kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla” ifadesinden kaynaklanmaktadır; zira özel sektör ya da diğer sivil toplum kuruluşları kendiliğinden daha etkin ve verimli olarak varsayılmaktadırlar. Bu önerme aynı zamanda kamu sektörünün de kendiliğinden verimsiz olduğu iddiasını da içinde taşımaktadır. Ancak özel sektördeki firmaların kamu örgütlerinden daha verimli ve etkin çalıştığının, ampirik açıdan uygulamada mesru bir dayanağı yoktur (Aksoy, 1995).

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle bağlantılı bir başka nokta kamu hizmetlerinin sınırlandırılmasıyla ilgilidir. Madde 5’in (I) bendinde

“Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez” demektedir.

Bunun yanı sıra Geçici Madde 6’da “5 inci maddenin (I) bendine aykırı mal ve hizmet üretimi yapan birimler iki yıl içinde tasfiye edilir” ifadesi yer almaktadır. Bu da artık belediyelerin örneğin “halk ekmek fabrikası” kuramayacakları ve “ucuz ekmek” satamayacakları anlamına gelmektedir. Aslında bu maddeler, kamu yönetiminin yeni

<sup>14</sup> Ziraat Bankası ve Halk Bank 5825 bilgisayar almak için açtığı ihaleye girecek firmalar için “dünyada en az % 2’lik bir Pazar payına sahip olma şartı” getirerek (Hürriyet, 7.11.2003, s.15), yabancı sermayeye ya da yabancı ortaklık kuran yerli sermayeye ayrıcalık tanımaktadır.

<sup>15</sup> Yerel yönetimlerin kamuya toplam maliyeti 18 katrilyon 702 trilyondur. Bu miktar yerel yönetimlerin ödeyemediği ve Hazine’nin üstlendiği borçlar ile vadesi geldiği halde yerel yönetimlerin Hazine’ye ödemediği borçlardan oluşmaktadır. Bkz. Hazine Müstesarlığı, Ağustos 2003 tarihli *Kamu Borç Yönetim Raporu*, www.hazine.gov.tr.

ilkeleriyle de örtülmektedir. Madde 5'in (b) bendinde "kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, (...) hizmetten yararlananların ihtiyacına...odaklılık esas alınır"denmektedir. Bir diğer deyişle kamu hizmetinin ne olduğu önceden saptanmakta ve daha sonra yararlanan kişilerin ihtiyacına uygun olup olmadığına bakılmaktadır. Genelde halkın ihtiyaçlarının (özelde de yoksul, işsiz..vs halkın) ne olduğunun önceden saptanması ve ona göre hizmet vermek söz konusu değildir.

Böylelikle kamu hizmetinin verilme anlayışı da bütünüyle değiştirilmektedir. Yeni anlayışa göre kamu örgütleri özel sektör gibi çalışmalı, vatandaşların yerine müşteriler geçmelidir. Halkın ihtiyaçlarını araştırarak onları somut politikalar olarak formüle edecek bir anlayıştan ziyade girişimci anlayış öne çıkmalıdır. Zaten kamu işletmeciliği kuramının da temel vurgusu, bireyin çıkarlarının toplumun çıkarlarından önce geldiği yönündedir. Burada kritik nota; kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle beraber *Tasari*'nin, kamu örgütlerini, özel sektör örgütlerinin işleyiş ilkelerine göre yeniden yapılandırmanın ötesine geçerek, bizzat kamu sektörünü özel sektörle ikame etmeye çalışmasıdır; zira özel sektöre götürülecek kamu hizmetlerinin hangileri olabileceğine dair hiçbir kısıtlama getirilmemektedir. Üstelik Madde 11'in sonunda geçen "idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır" ifadesi maliyetlerin kamulaştırıldığı, faydanın ise özelleştirildiğini göstermekte; bu açıdan su ana kadar yapılan ve eleştirilen uygulamaların ötesinde bir değişiklik getirmemektedir. Kamu hizmetini sunacak özel firmanın, tam da karlı olduğu için bu alana girdiği düşünülürken, toplumsal yararı değil karlılığı temel alacağı; yoksulluk ve açlık sınırında yaşayanlar dikkate alındığında ise kamu hizmetlerinin bedelini ödeyecek müşterilerin halkın bütününe oluşturmaya açık bir gerçekliktir.

Bu nedenle basitçe bir yönetim teknolojisi değişimi yerine, değişimi masum gibi göstermeye çalışan, aslında kamusal olanı özelleştirmeyi, kolektif olanı bireyselleştirmeyi hedefleyen bir projeye karşı karşıyayız. Kamu işletmeciliği yaklaşımı da belirli bir dünya görüşünün ve ideolojiyi uygulama biçimi ile bu ideolojiyi mesulastırma girişimine hizmet etmektedir. Bu yüzden bu yaklaşımın değerlendirilmesi de bu ideolojinin eleştirisinden bağımsız düşünülemez.<sup>16</sup>

## II.Kamu Hizmetlerinin Verilme İlkelerinin Dönüşümü

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini düzenleyen Madde 5'in (a) bendinde "idarenin bütünlüğü"nin esas olduğu söylenmektedir; ancak daha sonra gelen ve idari yapının dönüşümünü öngören uygulamalar bu ilkenin içini boşaltmaktadır.

Madde 5'in (b) bendinde geçen "sürekli gelişim" kavramı ile – ki bu, TÜSİAD'ın (2002) da benimsediği bir ilkedir- OECD'nin "sürekli reform" kavramı arasındaki paralellik dikkate değerdir (krs.Bayramoğlu, 2003). Buna göre piyasanın ihtiyaçlarına göre sürekli olarak kamu yönetimi de kendini yenileyecektir.

Madde 5'in (c) bendinde ise "Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır" ifadesi yer almaktadır. Düzenleyici etki analizi OECD'nin Türkiye'ye önerdiği bir uygulamadır<sup>17</sup> (bkz. Bayramoğlu, 2003) ve bu maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, kaynakların sınırlı olduğu düşünülürken, yapılacak her

<sup>16</sup> Kamu işletmeciliği kuramının derinlemesine bir çözümlemesi için bkz. Üstüner (2000).

<sup>17</sup> OECD, Türkiye'de gerçekleştirilecek reformlara direnç olacağını öngörerek bir Reform Yürütme Grubu kurulmasını önermiştir. Bu grup, sayılan nitelikleri itibarıyla, *Tasari*'daki Strateji Geliştirme Başkanlığı'na çok benzerdir.



yeni düzenlemenin bir fayda-maliyet analizine dayandırılması esastır.<sup>18</sup> Bunu tamamlayıcı olarak sunulan hizmetlerin girdi değil çıktı odaklı olması hedeflenmektedir. Bu analizlere dayalı bir hizmet sunumunun, kamu yararına dayalı bir hizmet sunumundan farkı açıktır: Maliyeti yüksek bulunan bir kamu hizmeti (ki buna eğitim ve sağlık gibi alanlar da dahildir), kamu yararı için gerekli olsa bile verilmeyebilecektir. Öte yandan kaynakların israf edilmemesi, gelir ve giderlerin birbirini tutması ilkesi, hizmetin içeriğinin ne olacağına dair hiç bir şey söylememektedir. Zira girdi-çıkıtı odaklılık temel alındığında, kaynağın herhangi bir hizmete nasıl harcandığına bakılacak; hangi kamu hizmetine ne kadar kaynak ayrıldığı dikkate alınmayacaktır. Bir kamu örgütü, kaynağının çoğunu eğitim ve sağlık gibi alanlar yerine özel sektör için altyapı yatırımlarına harcaabilir ve girdi-çıkıtı analizinde kaynaklar israf edilmediğini, verimliliğin sağlandığını ispatlayabilir. Örneğin Aziz Akgül (1999: 119-120) “katma değeri olan kamu hizmeti” verimli olduğunu ve “değer katmayan hizmetin israf olduğuna dair bilincin geliştirilmesi gerektiğini” ifade etmektedir.

### III. İdari Yapının Dönüşümü

Madde 16’da “bakanlıklar merkez ve tasra teşkilatından oluşur. Ancak ekli (I) sayılı cetvelde sayılan bakanlıklardan ekli (II) sayılı cetvelde gösterilenler tasra teşkilatı kuramazlar” denmekte ve böylelikle Adalet, İçişleri, Milli Savunma, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları dışında kalan bakanlıkların tasra teşkilatı kaldırılmakta; bu teşkilatların görev, yetki, kaynak ve personeli yerel yönetim kuruluşlarına devredilmektedir. Örnek vermek gerekirse, Geçici Madde 1’in (a) bendinde “Milli Eğitim Bakanlığı tasra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, okul, araç, gereç, tasınır ve tasınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredilmiştir” denmektedir. Öte yandan bazı bakanlıkların tasra teşkilatı belediye sınırları içinde belediyelere, il sınırları içinde il özel idarelerine devredilmektedir.

Bu değişimin gerekçesinde de kamu yönetiminin ilkelerinin düzenlendiği Madde 5’in (e) bendinde de “görev, yetki ve sorumlulukların”, “hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime” verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Görünüşte halkın yararına gibi algılanabilecek bu öneri, Madde 11’deki kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, Yerel Yönetimler Reformu önerileri ve “yarışan yerellikler”le birlikte düşünüldüğünde çok ciddi sorunlar doğuracak bir niteliğe sahiptir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi yerli ve yabancı sermaye gruplarının, yerel yönetimler üzerinden çıkarlarını gerçekleştirmelerinin dışında; merkezi planlamanın önemli üstünlüklerinden biri olan “bölgesel eşitsizlikleri” giderebilme olanığı ortadan kalkacaktır. Sosyoekonomik yapıları açısından çok büyük farklılıklara sahip iller tek başına bırakıldığı takdirde söz konusu eşitsizlikler daha da derinleşebilir.

Anayasa’nın 127. maddesine göre yerel yönetimlerin varlık nedeni mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasıdır. Asıl olan merkezi yönetimdir. Mevcut yapıda merkezi yönetim bütün ulusal coğrafyada yetkilidir. Ancak yeni yapıda mevcut durum tersine çevrilmekte, bu durum da Anayasa’yla çelişmektedir.<sup>19</sup> Ayrıca *Tasari*’yle yerel yönetimlere devredilen eğitim, sağlık, kültür ve turizm, çevre ve orman, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan gibi hizmetlerin ne ölçüde ulusal, ne ölçüde mahalli müşterek ihtiyaç olduğu tartışmalıdır. Türkiye federal bir devlet değildir. Federal sistemde federal devletin

<sup>18</sup> Madde gerekçesinde *Tasari*’yi hazırlayanlar, fayda kavramının “sosyal fayda”yı da içerdiğini ileri sürerek *Tasari*’nin Anayasa’nın sosyal devlet ilkesiyle çelişmeyeceğini ileri sürmektedirler. Ancak *Tasari*’nin öngördüğü dönüşüm, pratik olarak, zaten çok aşınmış olan sosyal devlet ilkesini ortadan kaldıracaktır.

<sup>19</sup> Bu *Tasari*’nin gerektireceği Anayasa değişikliklerinin ayrıntılı bir analizi için bkz. Karahanogulları (2003).

görevleri sayıldıktan sonra bunun dışında kalanlar federe devletler (yerel otoriteler) yetkisine bırakılır (bkz. ABD Anayasası). Bu yaklaşım dolayısıyla Anayasa'yla örtüşmemektedir (bkz. Polatoglu). Ayrıca *Tasari* Anayasa'nın 126. maddesindeki yetki genişliği ilkesine de aykırıdır (bkz. Güler, 2003). İllerdeki il idare kurulunun (Valilik) 4 bakanlığın tasra örgütlerini yönetmekle görevli kılınmasının, ilin genel yönetimini üstlendiği anlamına gelmediği açıktır. Yetki genişliği fiilen uygulanamaz duruma getirilmiştir; ilin genel yönetimi ayrı bir kamu tüzel kişisi olan il özel idaresine geçmiştir.

Bu noktada yasanın idare açısından bir çelişmesine dikkat çekmekte yarar var. Bakanlıkların tasra teşkilatlarının, belediye sınırları içerisinde kalan yerlerde belediyelere, bu sınırların dışarısında kalan yerlerde il özel idarelerine devredilmesi, her iki sınırı da kapsayan arazi, orman, göl ve su havzalarıyla ilgili konularda görev karışıklığı doğuracaktır. Aynı hizmetler için hem belediyeler, hem de il özel idareleri kaynak ayırmak durumunda kalacaktır. Merkezi yönetimin önemli bir avantajı maliyetleri düşürmesi, uzmanlık bilgisine sahip olması, koordinasyonu sağlamasıdır. *Tasari* ise yerel yönetimleri güçlendirmek adına illeri çarpık bir biçimde bölüp, aynı görevleri iki ayrı kamu tüzel kişiliğine vermektedir. Bu hem maliyet artırıcı, hem de çatışma yarATICI bir yerellik ilkesidir. Ayrıca nüfusun % 70'inden fazlasının belediye sınırları içerisinde yaşadığı düşünüldüğünde, pek çok hizmeti il özel idareleri kendisi vermeyecek ve işlev alanı daralacaktır. Bu durum illerin idaresinden sorumlu olan il özel idaresinin yetkileriyle çelişmektedir.

Madde 8-9-10'a göre yerel yönetimler bazı kamu hizmetleri ile ilgili yatırımları bedelini ödemek kaydıyla merkezi idareye yaptırabilirler. Merkezi idare de bazı kamu yatırımlarını çeşitli yerel yönetim birimlerine gördürebilirler. Bu durum, yerel yönetimleri siyasallaştıracak, merkezi idareye bağımlı hale getirecektir. Bu nedenle yerel yönetimleri güçlendirme iddiasında olan *Tasari* kendisiyle bir kez daha çelişmektedir. Ayrıca yerel yönetimler bazı görevleri ihmal edebilecek ve aynı siyasi partiden olan iktidara gördürme eğilimine gidebileceklerdir. Merkezi idareler bazı yatırımları kendi partilerinden olan yerel yönetimlere gördürerek onlara destek olacak; diğer partilerden olan yerel yönetimleri dışlayacaktır.

#### IV. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine<sup>20</sup>

Madde 46'ya göre

“Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür (...) 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.”

Kamu görevlisi olmak, süreklilik, kamu yararının gözetilmesi, uzmanlık, üst amirlere ve çıkar gruplarına karşı korunmayı gerektirir. Sözleşmelilik sürekliliği ve uzmanlaşmayı engelleyecek; performans ölçütleri gibi teknik gözükken bir uygulama, yine varolan güç ilişkileri dikkate alındığında keyfiyeti ve kadrolaşmayı getirecektir. Ödüllendirme ve performansa dayalı ölçütler çalışanlar arası dayanışmayı azaltıcı, rekabeti artırıcı bir etki

<sup>20</sup> Kamu Personel Rejimi, tipki İş Yasası gibi ayrıntılı bir şekilde, ayrı bir yasayla düzenlenmektedir. Yakın bir tarihte bu yasa tasarısı da gündeme gelecektir. Burada sadece *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*'nin çerçevesinden bir değerlendirme yapmaktayız.

yaratabilir. Ayrıca performansın yükselmesi için gerekli ölçütlerin emek yoğunluğunu ve dolayısıyla sömürü oranını da arttıracak düşünülebilir. Sözleşmeli olarak istihdam edilen, kadrosu olmayan, amirinin denetlediği ve kendince performans ölçütleri koyduğu, iş güvencesi olmayan, en üst amirlerinin siyasi kadrolarla gelip gittiği bir kamu görevlisinden yararlı, adil ve ilkeli bir hizmet beklenebilir mi?

Öte yandan üst düzey bürokratların siyasi partilerle gelip gidecek olması siyasallaşma yaratacak ve Basbakanlık'ı güçlendirecektir. Her gelen hükümetin kendi üst düzey bürokratını yaratacak olması ve görevi sona erenlerin müsavirlige getirilmesi de "müsavir obezitesi" yaratacaktır. Oysa *Tasari*'yi hazırlayanlardan Ömer Dinçer, devletin obeziteye yakalanmış olduğundan yakınmaktadır.

## V. Kamuda İç ve Dis Denetim Yapısının Değişimi

Madde 38-39-40-49 denetimle ilgili yeni düzenlemeler getirmektedir. Öncelikle denetim zaten geleneksel yönetim anlayışının bir parçasıdır. Yönetim, bir süreç olarak planlama, örgütlenme, bütçeleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetimden oluşur. Buradaki denetim, amirlerin üstleri denetlediği hiyerarşik idari denetimdir. *Tasari*'de iç denetim idari denetimle özdeşleştirilmekte ama içeriği 'performans denetimi' olarak yeniden düzenlenmektedir. İdari teftiş ise kaldırılmaktadır. Türk kamu yönetimi sisteminde hem idari denetim hem de idari teftiş kurumu vardır. İdari denetimle idari teftişin temel farkı, idari teftişte; denetimi gerçekleştiren birey yürütme yetkisi olmayan, sadece idari, mali ve yasal denetim yapmakla görevli ve örgütün amirine bağlı ayrı bir denetim birimi içinde yer alan özel elemandır. İdari denetim ise yürütme görevinde bulunan amir tarafından yapılan hiyerarşik denetimdir (bkz. Ergun-Polatoglu, 1992. 343). Madde 38 idari teftişini kaldırıp sadece içeriğini performans denetimi olarak belirlediği iç denetimi bırakıyor örgüt içinde, bu idarenin kisiselleştirilmesidir. Daha vahim olanı ise, Madde 38'in Gerekeşi'ne göre artık denetimde hata, usulsüzlük, yolsuzlukları bulmak değil, rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımı öne çıkarılmaktadır. Bu yaklaşım örgüt içi yolsuzluk ve usulsüzlükleri örtme keyfiyeti getirmekte, kamu görevlilerini amirlerinin keyfi değerlendirmelerine bırakmaktadır. Yolsuzluk, usulsüzlükte bulunan, hata yapan, rüşvet alan memur tespit edilince ona rehberlik ve danışmanlık yapmanın içeriğinin ne olacağı merak konusudur.

Bunun dışında performans denetimi getirilmektedir; artık kamu hizmetlerinin değeri ölçülürken kamu yararı ya da mesruluğu değil, maliyetinin düşük olup olmadığı (ekonomiklik), kaynak girdisi ve alınan sonuçların etkinliği (verimlilik) önemlidir. Hizmetin içeriği, kaynakların nasıl paylaştırılıp sunulduğu, halkın taleplerine ne ölçüde karşılık verildiği ve kamu yararı gibi ölçütler değerlendirme dışıdır. *Tasari*, yolsuzlukları önleyemediği ve tasarruf ihtiyacı gerekeşiyle teftiş kurullarını kaldırmak istemektedir. Teftiş kurulları, içinde buldukları kamu örgütünün amirleri (en üstte bakanlar) bağlıdırlar. Amirlerin talimatıyla harekete geçen ve yolsuzluk dosyalarını onlara teslim eden bu kurulları kaldırıp yolsuzluk dosyalarını işleme koymayarak onlardan daha fazla suçlu konumda olan amirlere ve siyasi kadrolara tüm iç denetim yetkisini bırakmak bir çelişkidir. Türkiye'de teftiş kadrolarının yıllardır sadece %40'inin dolu olması siyasi kadroların denetim konusunda ne kadar isteksiz olduklarının bir göstergesidir, ancak tüm önlenemeyen yolsuzluklardan bu yetersiz kadro sorumlu tutulup kaldırılmak istenmektedir. Yürütme görevi olmayan ve yürütmeyi idari, mali ve yasallık boyutunda denetleyen teftiş kurullarının kaldırılması ve müfettişlerin hesap denetimi yapan Sayıştay denetçileri olarak istihdam edilecek olmaları, idari örgütlerin her türlü keyfi uygulamalarının, yolsuz ve

usulüz davranislarinin önünü açmakta, daha da kötüsü bunlari belgelenemez hale getirmektedir.

Bir diger önemli nokta ise tüm dis denetimin sadece mali denetim ile sinirlanmasi ve Sayistay'a birakilmasidir. Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile envanterini denetleyen, ayrıca yeni kurulan üst kurullarin mali denetiminden sorumlu kilinan Sayistay'in tüm il özel idareleri ve sayilari yaklasik 3212'yi bulan belediyeleri denetlemesi gerçekçi bir yaklasim degildir. Bakanliklarin tasra birimlerinin tüm görev ve yetkilerinin, kadro, mal ve araçlarinin devredildigi yerel yönetimleri denetlemek önemli uzmanlik bilgisi de gerektirir, bu nedenle idari ve yasallik denetimi yapilmasi zorunludur. Sadece evrak denetimi yapan, hesaplari kontrol etmekle görevli Sayistay'i herseyden sorumlu kilmak, hiçbir seyden sorumlu kilmamakla esdegerdir. Bu görev yükünü kaldıramayacak sekilde Sayistay'a yüklemek, kamu örgütlerinin denetimini özel denetim sirketlerine yaptirmanin önünü açmanın bir hazirligi olarak görülmelidir. Kamu hizmetlerini özel sirketlere gördürmenin önünü açan *Tasari*'nin onların denetimini de yine kâr amaçlı çalışan özel denetim sirketlerine yaptırarak olması, halkin kamu yönetimini denetleme hakkinin gaspedilmesiyle es anlamlidir. Zaten, iç denetimi yapacak olanlar da siyasi memur gibi çalışacaktır. Üst düzey yöneticinin emir ve talimatlarına bağlı, onun degerlendirmesine birakılmış bir iç denetim sistemi kurulmasi, iç denetimi yapacak olan amirlerin, iktidardaki siyasi kadro ile gelip gidecek olan bürokratlara bağlanması, denetimin içeriğinin de eğitim, rehberlik ve danismanlik öncelikli olarak düzenlenmesi, kamu örgütlerinin denetimsiz kalmasi, siyasallasmasi, kisisellesmesi ve keyfilesmesine neden olacaktır. Seffaf, saydam ve hesap verebilir olacağı söylenenn kamu yönetimi bir sir perdesine bürünecek, halkin denetiminden çıkıp kar garantili kamu hizmet alanlarını istila eden özel sirketlerin denetimine girecektir.

## VI.Yeni Yasa Katilimcilik ve Demokrasi Getiriyor mu?

Madde 6 (d) bendinde merkezi idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumluluklari arasında

“Kamu kurum ve kuruluslari ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluslari ve sivil toplum örgütleri arasında iletisim ve isbirligini saglayici mekanizmalar olusturmak, hizmet ve islev kapasitelerini gelistirmek” yer aliyor.

Bir diger deysile merkezi yönetime, bürokrasi, sivil toplum örgütleri ve sermayenin esit aktörler olarak katilimina dayanan yönetisim modelini gelistirme rolü atfediliyor. Yine Madde 26'da “iliskili kuruluslar” olarak tanımlanan “üst kurullar”ın yönetiminden de benzer bir yönetisim modelinin izlendiğini görmek mümkün.<sup>21</sup> Ancak *Tasari*'da katilimin nasıl saglanacağına dair “sivil toplum kuruluslarinin görüşlerini almak” disinda somut bir mekanizma yoktur. Hangi sivil toplum sorusu sorulmadan; örgütlü çıkar gruplarının değil, kaynaklara ve yönetime ulasma sikintisi çeken yoksullari, issizlerin katilimi nasıl arttırilir sorusunu sormadan bu cümle hiç bir sey ifade etmemektedir. Görünen o ki *Tasari*'nin hedeflediği demokratik yönetim biçimi, “kaynakların kullanımında verimliliği en yüksek düzeyde çıkarabilen, rekabetçi, tüketici tercihlerinin en iyi sekilde gelismesine imkan veren, ortamı hazirlayan yönetim”dir (Ostrom, 1974).

<sup>21</sup> Burada yazinin kapsamı açısından yönetisim tartismasına girilmeyecek. Ancak yönetisim modelinin sermayenin iktidarını arttırdığına yönelik argüman için bkz. Güler (2003) yerel yönetimlerdeki yönetisimci paradigmanın temelleri için bkz. Sengül (2001) küresellesmenin siyasal iktidar modeli olarak yönetisim elestirisi için bkz. Bayramoglu (2002); üst kurullar modelinin otoriterlesmeyle ilgisi için bkz. Yılmaz (2003).

Öte yandan sözde “halki temsil edeceği” düşünülen halk denetçiliği de çok sorunlu bir kurumdur. Maasi il özel idaresinin bütçesinden verilecek, baska bir kurumdan maas alması yasaklanan ama pekala bir sirket sahibi olabilecek bu kisi, hem idarenin eylemlerini ve islemlerini mesrulasirici bir islev görebilir; hem de yereldeki çıkar gruplarının bir temsilcisi haline dönürebilir.

## Sonuç

*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi* neoliberal stratejilerin hukuksal bir ifadesidir. Bu stratejiler kamu hizmetleri alanini piyasalastirmaktan ibaret degildir; bu gerçeklesirken, insanların yasamini degistirecek etkileri vardır. Bu, kadrosuyla belli haklara sahip memuru isten atılma korkusuyla yasayan bir kisiye; ücretini toplu görüşmeyle belirleyen sendika üyesini örgütsüz bir çalışana; çocuğunu parasız okula gönderebilen, hastanede sağlık hizmeti alabilen vatandası piyasada belirlenen fiyatı ödemek zorunda olan, sözde “özgür” bireye; kamu yararini gözetmekle yükümlü kamu görevlisinden sürekli rekabet halinde ve daha verimli çalıştığı ölçüde ödül alacak bir yarismaciya dönüştürme stratejisidir. Kisaca emekçi sınıflari parçalama ve onlari piyasaya tabi bireyler olarak yeniden kurma stratejisidir.<sup>22</sup>

Bu yazıda elestirdigimiz ve karsi durdugumuz sadece *Tasari*’nin su ya da bu noktası degil; *Tasari*’nin sadece bir bileşeni olduğu neoliberal politikaların bütünüdür. Bu, varolan durumu idealize ettiğimiz anlamına gelmemelidir. Kamu yönetiminin, kamu yararini ve çalışan sınıflarin ihtiyaçlarını dikkate alan bir yeniden yapılanmaya ihtiyacı vardır. Ancak elimizdeki *Tasari* bu ihtiyaçlara yönelik bir reforma degil, 1980’lerden bu yana gerçekleştirilmeye çalışılan radikal bir dönüşüme isaret etmektedir.<sup>23</sup> Ancak dönüştürülen ya da ortadan kaldırılan şey *Tasari*’da eleştirilen şeyle aynı degildir. Yolsuzluklar, kaynakların haksız kullanımı gibi problemler, bu problemlere kaynaklık eden güç ilişkileri dönüştürülmediği sürece, sadece merkezi yönetimden (zaten bu sorunların görüldüğü) yerel yönetimlere ihraç edilmektedir.<sup>24</sup>

Nisan 2003’de hazırlanan Taslak açıkça pek çok anayasa değişikliğini öngördüğünü ifade ediyordu (bkz. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi, Nisan 2003). Ancak yeni *Tasari*’da bu olası değişiklik gereklerinden sözedilmemektedir. Bu çerçeve yasa, önümüzdeki dönemde çıkarılması planlanan yasalarla beraber yeniden tartışılmalıdır.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Sınıfı parçalama ve yeniden kurma terimleri, Clarke (1991) ve Bonefeld (1993)’e ait. Her iki yazar da bu kavramları neoliberal stratejiler bağlamında tartışıyorlar: Özelleştirme, işçileri mülk sahibi yapma, kredi ve borç vererek finans piyasasına tabi kilma gibi uygulamalarla sınıfın parçalandığını ve yeniden kurulduğunu ileri sürüyorlar.

<sup>23</sup> Andrew Gamble neoliberalizmin kendisini bir burjuva devrimi olarak tanımlar.

<sup>24</sup> *Tasariyi* destekleyenlerden Aziz Akgül 1999 (124) yılında yazdığı bir makalede kamu sektöründeki israfın en çok olduğu alanları “altın alanlar” diye nitelendirmekte ve bunları a) faiz ödemeleri (9 katrilyon) b) sosyal güvenlik kuruluşları (2 katrilyon) c) bankacılık ve ihalelerdeki kayıp ve kaçaklar (2.5 milyar dolar) olarak tanımlamaktadır. Üstelik makalenin yazıldığı dönem henüz bankacılıkta günümüzde ortaya çıkan pek çok yolsuzluğun bilgisine sahip olmadığımız bir dönemdir. Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçların %69’u özel sektöre, % 22’si yerel yönetimlere ve %5’i KİT’lere aittir (bkz. Deniz Som, *Cumhuriyet*, 12.11.2003). Dolayısıyla yolsuzluk ve israfa özel sektörün rolü açıkça görülmektedir. Ancak *Tasari* bu problemleri ortadan kaldırmamaktadır.

<sup>25</sup> Bu yasalar; Kamu Personel Rejimi Yasa Taslağı, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasa Taslağı, üst Kurullar Yasa taslağı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasa Taslağı, Özel İdare Yasa Taslağı, Belediye Yasa taslağı, Büyükşehir Yasa Taslağı, Kamu Sirketleri Yasa Taslağı, İdari Usul Yasa Taslağı, Sosyal Sigortalar Yasa Taslağı’dır.

### Kaynakça:

- Akgül, A. (1999) “Kamu Yönetiminden Toplam Kalite ve İsrafin Önlenmesi: Sisman Devletten Etkin Devlete”, *Yeni Türkiye*, 26.
- Aksoy, S. (1995) “Yeni Sag ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini, Sempozyum Bildirileri*, 2. cilt, Ankara: TODAIE.
- Ataay, F. (2003) “Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?”, *Praksis*, 9.
- Bayramoglu, S. (2003) “Düzenleyici Devlet Düzenlenirken. OECD Türkiye Raporu Üzerine Elestirel bir Çözümleme”, *Praksis*, 9.
- Bonefeld, W. (1993) *The Recomposition of the British State during the 1980's*, England: Dartmouth.
- Clarke, S. (1991) “State Debate”, State Debate içinde, New York: St. Martin's.
- Dikmen, A. A. (2003) “Küresel Elit Kanallar: Türkiye’de Uluslararası Yasal, Yönetişel, Politik Çevrelere Bağlı Yasa Hazırlama Deneyimleri”, *Iktisat*, 435.
- Eğitim-Sen (2003) “Rakamsal Gerçekler. Kamu Reformu Ne Getiriyor?”, [www.egitimsen.org.tr/bilgibelge/kamuyonetimi.html](http://www.egitimsen.org.tr/bilgibelge/kamuyonetimi.html)., 28 Ekim.
- Ercan, F. (1998) “Türkiye’de Sermaye-içi Bileşenler için Bir Çerçeve Denemesi”, *Iktisat*.
- Ercan, F. (2003) “Neoliberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Hukuk-Toplum İlişkileri Çerçevesinde Türkiye’de Yapısal Reformlar II, *Iktisat*, 437.
- Ergun, T. ve A. Polatoglu (1992) *Kamu Yönetimine Giriş*, 4. baskı, Ankara: TODAIE.
- Güler, B. A. (2003) “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetişel Liberalizasyon, *Tartisma Metinleri*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Güzelsari, S. (2003) “Küresel Kapitalizmin Anayasai: GATS”, *Praksis*, 9.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, T. C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003.
- Karahanogullari, O. (2003) “Kamu Yönetimi Temel Taslagındaki Anayasaya Aykırılıklar” *Tartisma Metinleri*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- North, D. (2002) *Kurumlar, Kurumsal Degişme ve Ekonomik Performans*, İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Ostrom, V. (der.) (1974) *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama: University of Alabama.
- Polatoglu, A. (2001) *Kamu Yönetimi. Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU.

Polatoglu, A. (2003) Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler, *Yayınlanmamış Çalışma*.

Sönmez, M. (1992) *Disa Açılan Türkiye Kapitalizmi*, İstanbul. Gerçek.

Sengül (2002) “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, 9.

TÜSIAD (2002) *Kamu Reformu Projesi*, 9 Aralık, [www.tusiad.org.tr](http://www.tusiad.org.tr).

Üstüner, Y. (2000) “Kamu Yönetimi Kurami ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3): 15-31.

Yeldan, E. ve A. H. Köse (1997) “Disa Açılma Sürecinde Türkiye Ekonomisinin Dinamikleri”, *Toplum ve Bilim*, 77.

Yılmaz, Z. (2003) “Günümüz Türkiye’inde Devlet-Hakim Sınıflar İlişkisi Üzerine Alternatif bir Çerçeve Denemesi”, *Praksis*, 9.

## **KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISINDA “HALK DENETÇİSİ”\***

**Ozan Zengin**

### **Giris**

Bu çalışmada ilk olarak ombudsman kurumunun tarihçesine, ne zaman, nerede, hangi ihtiyaçlardan ötürü ortaya çıktığına değinilecektir. Daha sonra AKP iktidarının hazırladığı ve meclise gönderdiği Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda ombudsman modeli olarak öngörülen ‘halk denetçisi’ kurumu incelenecektir. Halk denetçisi, öncelikle hukuksal açıdan, sonra da çeşitli yönlerden değerlendirmeye tabi tutularak bu yeni kurumun getirebilecekleri ve götürebilecekleri belirlenmeye çalışılacaktır.

### **Genel tarihçe**

Ombudsman kurumunun oluşumu 18.yy'a dayanmaktadır. Oluşumun kaynak yeri İsveç'tir. 1709'da Poltava Savaşı'nda Ruslara yenilen İsveç kralı XII. Charles (Demirbas Sarı) yenilginin ardından kaçıp Osmanlı devletine sığınmıştır. Demirbas Sarı'nın Osmanlıya sığınmasından sonra ülkesinde yönetsel düzensizlikler bas göstermiş ve kral, kamu düzenini sağlamak, yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvenceye almak için çok güvendiği bir kimseyi ‘ombudsman’ (bas danisman) olarak atamıştır. Ombudsman kurumunun temelleri böyle bir ihtiyaçtan ve durumdan kaynaklanmıştır. 1809 yılında da ombudsman kurumu, İsveç anayasasına girerek anayasal bir konuma kavuşmuş oldu (Akinci, 1999: 266). Bes buçuk yıla yakın Osmanlı topraklarında kalan Demirbas Sarı'nın Osmanlı Devleti'nde yargıyı ve idareyi gözetim altında tutmak gibi bir işleve sahip olan ‘seyhülislamlik’ kurumundan etkilenerek bir bas danisman atadığı da söylenmektedir (Eken, Sen, 1997: 1103).

Dünyadaki serüvenine 18. yy'da İsveç'te başlayan, yıllar içinde idarenin denetimi, idareyle yurttaşın aynı eksende buluşması ve idarenin düzgün işlemlerini sağlama gibi rolleri üstlenen ombudsman kurumu, 20. yy'da birçok ülke tarafından benimsenmiştir. Ombudsman kurumunun İsveç'ten sonra ilk sığınağı yer İsveç'in içinde bulunduğu İskandinav yarımadasındaki ülkeler olmuştur. 1919 yılında Finlandiya ombudsman kurumunu kendi bünyesine katmıştır. Ama özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşların da desteğiyle ombudsman kurumunun yaygınlaşma hızı artmıştır (Temizel, 1997: 37). Oluşturduğu yeni bir ombudsman kurumunun basına saygın bir hukuk profesörü getirerek hem kendi ülkesinde hem de dünyada ombudsman kurumunun yerini sağlamlaştıran Danimarka 1954 yılında, diğer bir İskandinav ülkesi Norveç 1963 yılında ombudsman kurumunu benimsemiştir.

İskandinav yarımadasından sonra ombudsman kurumu Anglo-Sakson ülkelerinde görülmeye başlanmıştır. 1962 yılında Yeni Zelanda, 1967'de Büyük Britanya, 1969'da Kuzey İrlanda, Kanada'nın Quebec eyaleti, ABD'nin çeşitli eyaletleri ombudsman kurumunu kurmuştur.

Kıta Avrupası'nda da pek çok ülke ombudsman kurumu konusundaki genel gidisata dur diyemeyerek ombudsman kurumunu kabul etmiştir. İdare hukukunun, idari denetimin,

---

\* Zengin, O., "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında 'Halk Denetçisi' ", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003.



idari yargi düzeninin kurucusu olan Fransa 1973 yılında, 1977'de Avusturya, 1980'nde İspanya ve Hollanda ombudsman kurumunu benimsemiştir (Akinci, 1999: 269-277).

1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nın 138/e maddesiyle Avrupa Birliği bünyesinde ombudsman kurumu kurulmuştur. Birlik ya da birliğin organlarının kötü yönetim sergilediğini düşünen üye ülkelerin gerçek ve tüzel kişilerinin, bu kötü yönetimin durdurulması ve düzeltilmesi için başvurabileceği bir kurum olarak düzenlenen<sup>1</sup> ombudsman kurumu 1995'te faaliyetlerine başlamıştır.

### **Türkiye açısından tarihçe**

Türkiye'de de ombudsman kurumuna ilişkin tartışmalar 1970'lerin sonunda başlamıştır. Çoğunlukla da ombudsman kurumunun mantığını savunan, ombudsman mekanizmasını yönetsel yapımıza uydurarak ülkemize intibak ettirmeyi amaçlayan çalışmalar yapılmıştır. 1978 yılında İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınlarından Türkiye'ye ait nasıl bir ombudsman formülünün bulunabileceğine dair bir kitap çıkmıştır (Baylan, 1978); 1982 Anayasasının hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin hazırladığı anayasa önerisinde yeni bir denetim mekanizması olarak 'Kamu Denetçileri Kurulu' adıyla bir kurum önerilmiştir (m 144b) (A. Ü. SBF ve HF Öğretim Üyeleri, 1982: 137); 1991 yayımlanan KAYA Raporu'nda Devlet Denetleme Kurulu'nun ombudsman kurumu gibi işletilmesi önerilmiştir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 43); Dördüncü Bes Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren Sekizinci Bes Yıllık Kalkınma Planı'na kadar farklı şekillerde ombudsman kurumuna vurgu yapılmıştır; çeşitli meslek örgütleri de ( Hak-İs, TÜSIAD, TOBB) yayımladıkları raporlarda ombudsman kurumunun kurulmasını ya da en azından kurulması yönünde girişimlerin baslatılmasını savunmuşlardır (Avsar, 1999; TÜSIAD, 1997; TOBB, 2000); son olarak da DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti zamanında Adalet Bakanlığı'nin esgüdümünde 'Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı' ve 'Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı' adında iki tasarı hazırlanmış ama bu tasarılar kadük olmuştur (Sezen, 2001:84-85). Bu çabaların en son halkası da Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'yla getirilmeye çalışılan 'Halk Denetçisi' kurumudur.

### **Nedir ombudsman kurumu?**

Birçok ülkede bulunan ve AKP Hükümeti tarafından getirilmesi düşünülen ombudsman kurumunu -Tasari'daki halk denetçisi kurumunu değil- açıklayıcı söyle bir tanımlama yapabiliriz: ombudsman kurumu, bireylerin yönetim ile ilgili yakınmalarını kabul edip, yaptığı inceleme sonunda ilgili kurulusa tavsiye ve önerilerde bulunarak bu yakınmalara çözüm bulmaya çalışan bir çeşit denetim organıdır (Emre, 2003: 245). Kamu hizmetlerinin adaletli ve iyi bir şekilde verildiğine dair kamu hizmetinden yararlananlara güvence verdiği kabul edilen ombudsman kurumu, yönetimin bilerek ya da bilmeyerek yaptığı yanlışlıkların düzeltilmesi için halk adına yönetim üzerinde yargi dışı denetim yapan bir kurumdur (Akinci, 1999: 265). Genel amaçlı, tek ya da özel amaçlı, insan hakları, özel sektör, uluslararası düzeydeki ombudsmanlar gibi türlere sahiptir (Sezen, 2001: 74-75).

20. yy'in ikinci yarısından itibaren insan haklarına büyük önem vermeye başlanması ve yönetimde katılım fikrinin ağır basmasıyla ombudsman kurumunun, işlevlerinin artarak kötü yönetimi engelleyici ve iyileştirici, denetleyici gibi sıfatlarına ek olarak kişilerin hak ve özgürlüklerinin koruyucusu, en etkili katılımcı gibi sıfatları da üstlendiği söylenmektedir.

<sup>1</sup> <<[http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html)>> (10. 11.2003)

Birçok ülkede görülen ombudsman kurumu, her ülkenin kendi yapısına uygun olarak farklı bir biçime ve işleve bürünmekte, pek çok konuda birbirlerine ayrıkça düşmektedir. Ülkelerarası gözlenen farklılıklar bu ülkelerde görülen ombudsman kurumlarının isimlerine de yansımaktadır. İngiltere’de Yönetim için Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner for Administration) , Fransa’da Arabulucu (Médiateur), Avusturya’da Halk Avukatı, Polonya’da Yurttaş Hakları Savunucusu gibi değişik adlarla ortaya çıkmaktadır. Ombudsman’a bahsedilen sıfatların, görevlerin önceliği de ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç’te ombudsmanın görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak belirlenmişken, İngiltere’de bu görev, yurttaşın kötü yönetime karşı korunması, Fransa’da ise yurttaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi olarak ortaya çıkmaktadır (Temizel, 1997: 40). Ombudsmanların seçilme ve atanma yöntemleri açısından da farklılıklar gözlenmektedir. Ombudsman, Norveç’te Parlamento tarafından, İngiltere’de hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından, Fransa’da Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır (Temizel, 1997: 103,104). Ombudsmana yapılacak başvurularda nasıl bir yöntem izleneceği de diğer bir farklılık noktasıdır. İngiltere’de yurttaşlar, bölgesini Avam Kamarasında temsil eden bir parlamento üyesi aracılığıyla Parlamento Komiserine ulaşır (Arslan, 1986: 161), Fransa’da da Arabulucuya gelebilecek sayısız başvuruyu elemek, süzmek için ara kademe oluşturmuş olan yasa koyucu, bu süzme görevini parlamenterlere vermeyi uygun gördüğünden yurttaşlar bir milletvekili veya senatörün aracılığıyla Arabulucuya taleplerini dile getirebilirler (Thery, 1998: 42,43). Bu iki ülke haricinde diğer ülkeler ombudsmana doğrudan başvuru yöntemi benimsemiştir.

Bir ülkede ombudsman kurumunun seklen bulunmasıyla, toplumlari ombudsman kurumunun kurulmasına iten ihtiyaçların, eksiksiz ve istenen düzeyde karşılandığı anlaşılmaması gerekir. Ombudsman kurumunun etkili bir şekilde işlemesi için bir takım koşullar gerekmektedir. Bir kere ombudsman kurumunun, kendisini seçen veya atayan kurumlar ile denetleme yetkisi altında olan olmayan diğer kurumlara karşı bağımsızlığı ve tarafsızlığı hukuken güvence altına alınmalıdır. Ayrıca ombudsman kendisine başvuran yurttaşlara karşı tarafsız olmalıdır, yurttaşlar arasında ayırım gözetmemelidir. İlgilendiği konulara ilişkin her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmelidir. Ombudsman olan kişi ya da kişiler buldukları ülkenin kamu yönetimi yapısını ve bürokrasisini çok iyi bilmeli, bu alanda profesyonel olmalıdır. Bunlara ek olarak ombudsman kurumunun başarılı olabilmesi için yerleşik siyasal, yönetsel kültür ve toplumsal yapının, ombudsman kurumunu kendi ihtiyaçları doğrultusunda kendi içinden yoğunlaşarak çıkarmasına bağlıdır (Sezen, 2001:81,82).

### **Tasari nasıl bir ombudsman modeli öngörüyor**

Ombudsman kurumu hakkında genel anlamda bilgi verdikten sonra asil inceleme nesnemiz olan tasariyi ve Tasari’da öngörülen ‘halk denetçisi’ kurumunu incelemeye başlayabiliriz. Planlanan kamu yönetimi dönüşüm projesinde ‘denetim’ konusu ekonomik ihtiyaçlar ekseninde ele alınmakta ve dönüşüm projesinin önemli bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. Denetim konusunda köklü değişiklikler getirmeyi hedefleyen tasari, bundan önceleri defalarca tartışılan, üzerinde çok yazılıp çizilen, çalışmalar yapılan ombudsman kurumunu, kamuoyu denetiminin sembolü mahiyetinde halk denetçisi modeli olarak yönetsel yapıya eklemeyi öngörmektedir.

Ombudsman kurumuna neden ihtiyaç duyulduğunu tasari sahiplerinin açıklamalarına göre anlamaya çalışalım. Gerekçede -kapitalist birikimin 80’li yıllarda büründüğü sekle uygun biçimde- kamu yönetimi alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlarda denetimin, daha çok da

'halk' denetiminin ve halk denetiminin sembolü olarak da dünyada ombudsman modelinin ön plana çıktığı söylenmiştir.

Tasari'ya göre ombudsman, *idare ile ihtilafa düşmüş kişi arasında konunun yargi mercilerine intikal ettirilmesinden önceki asamada hakemlik yoluyla ihtilafın çözümlenmesini amaçlayan bir müessesedir* (s. 133). Ombudsmana karşılık olarak ülkemiz için 'halk denetçisi' ismi bulunmuştur ve 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 halk denetçisi gibi yeni bir kurumun kurulması öngörülmektedir (42. madde ilk fıkrası).

Tasari metnine baktığımızda ilk olarak halk denetçisi kurumuyla yeni bir idari birimin oluşturulduğu gözlenmektedir ve bu yeni idari birim, yerel düzeyde idare-yurttaş ilişkisi sınırları içerisinde idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemler sonucunda oluşabilecek sorunları kendine konu edinmektedir. Tasari yasalarsa, ayrıntılı olmasa da yetki alanı, bütçesi, personeli, maası, yasayla düzenlenmiş olacağından kamu idaresi, kamu tüzel kişiliği niteliğini kazanmış olacaktır. İşleyişine ilişkin usul düzenlemeleri bakımından idari yargılama mevzuatına benzerlik gösteren halk denetçisi kurumunu, idari yargılama mevzuatı (Idari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)) doğrultusunda değerlendirdiğimiz zaman da bu yeni kurumun bir idari birim olduğu kanaatine varıyoruz. Tasari'da geçen şu ifade idari yargılama mevzuatına benzer niteliktedir ve İYUK'a yeni bir ilke getirmektedir: *'dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur'*. İYUK'a göre dava açma süresi ancak ilgililerin, idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için üst makama, üst makam yoksa işlemi yapmış idari makama idari dava açma süresi içinde başvurması üzerine dava açma süresi durur (İYUK madde 11). İYUK'taki bu madde doğrultusunda 'halk denetçisine başvurulunca dava açma süresi durur' ifadesine baktığımızda tasari sahiplerinin halk denetçisini yeni bir idari birim olarak kabul ettiği açıktır.

Tasari'ya göre, yeni bir idari birim olarak halk denetçisinin niteliği tavsiyeden öteye geçemiyor. Halk denetçisi, idare ile yurttaş arasında herhangi bir anlaşmazlık olduğunda anlaşmazlıkla ilgili olarak idareye ancak tavsiyede bulunabilir. İdare bu tavsiyeye uyabilir de uymayabilir de. Eğer idare, halk denetçisinin tavsiyesine aykırı bir karar verirse yalnızca kararın gerekçesini açıklamak zorundadır. Nihayetinde en son söz idarenindir.

### **Halk denetçisi hukuki anlamda ne ifade ediyor?**

İrdelemeye tabi tuttuğumuz maddenin bütününe incelediğimiz zaman hem kullanılan ifadeler hem de halk denetçisine verilen yetkiler açısından belli noktalarda İYUK'tan farklı, İYUK'a çelişik durumlar arz eden bir yapıyı ve sanki yeni bir İdari Yargılama Kanunu'ymuşçasına bir üslubu fark edebiliyorsunuz. Bu üslup, yurttaş ile idare arasında idarenin işlem ve eylemlerinden doğan uyumsuzlukları çözmekle yetkili, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuki denetimini yapan idari yargılama mercilerine, idari yargılamayı düzenleyen mevzuata çelişik düşmektedir ve bizde mevcut sisteme aykırı izlenimi uyandırmaktadır. Bundan sonraki kısımlarda gösterilecek olan 42. maddenin getirdiklerinin İYUK'a uymayan yönleri, biraz önce belirttiğim üslup ve anlayıştan güç alınarak kaleme alınmıştır.

Halk denetçisini gerekliliğini açıklayan Tasari'nin ilk fıkrasında halk denetçisinin, yerel yönetim birimlerinin işlemleri ve eylemleri üzerinde hukuka uygunluk değerlendirmesinde bulunabileceği söylenmiştir. Halk denetçisinin yapması öngörülen hukuka uygunluk

değerlendirmesi sonucunda halk denetçisi, idari yargi mercilerinin yaptığı hukuki denetlemeden farklı sonuçlara ulaşırsa idari yargılama düzenine alternatif olma ve mahkemelerin sahip olduğu yargılama yetkisinin paylaşımı gibi durumlar söz konusu olabilir (Karahanoğulları, 2003: 66). Tasarı'nın getirdiği düzenleme bağımsız mahkemelerin yargılama yetkisine alternatif olma ihtimali yönünden 'yargi yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır' diyen Anayasanın 9. maddesine aykiri düşebilir.

Halk denetçisinin idari yargılama alanıyla alakadar olmasının yanında tasariyi hazırlayanlar, -bilerek ya da bilmeyerek- halk denetçisini özel hukuk, adli yargi düzeniyle de ilişkilendirmişlerdir. Halk denetçisi kurumunun neden oluşturulduğuna dair açıklama dikkatli incelendiğinde halk denetçisi, idari yargi düzenine tabi mahalli idareler, bunlara bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler birlikleri dışında bir kısmı özel hukuka tabi, özel hukuk kurallarına göre çalışan belediye işletmelerinin (örn: otel, gazino, hamam, sinema, plaj, soğuk hava tesisi, garaj v.b.)(Keles, 2000: 394, 403) işlem ve eylemlerini de hukuka uygunluk yönünden değerlendirebilmektedir. Bu işletmelerin işlem ve eylemlerinden doğan uyumsuzluğun giderilmesi amacıyla yurttasların, medeni yargılamada yer alan tahkim ilkesi<sup>2</sup> haricinde, haklarını aramak için önlerinde tek bir yol vardır; o da adli yargi mercilerine başvurmaktır. Halk denetçisinin yetkili kılındığı bu konu da istisnai durum olan tahkim ilkesinin kapsamına girmemektedir (Kuru, 2000: 917-922). Halk denetçisinin adli yargi düzeninde bu şekilde etkili olması da Anayasanın 9. maddesine aykırıdır.

Ombudsman kurumu, İsveç'te ilk ortaya çıkışından günümüze kadar dünyada üç önemli işlevi üstlenmiştir (Temizel, 1997: 58):

Kisi hak ve özgürlüklerini korumak,

Yurttasi yönetime karşı korumak,

Kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak.

Ama Tasarı'daki halk denetçisi tanımına baktığımız zaman bu üç işlevden ziyade halk denetçisinin, hukuki denetimi andıran idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek yetkisinin öncelikle sayıldığını görüyoruz.

Dünyada ombudsman kurumuna sahip ülkeler ve ombudsman kurumunu destekleyenler yurttas ve idare arasında çıkabilecek bir sorunda yargıya özellikle de idari yargi düzeni olan ülkelerde idari yargıya başvurmanın zaman alıcı, masraflı, karmaşık olduğunu ama ombudsman kurumuyla idare ile yurttas arasında çıkan uyumsuzluğun yargıya intikal etmeden daha çabuk, basit ve etkili şekilde çözülebileceğini ileri sürmektedirler (Uler, 1990: 1027). Peki, getirilmesi düşünülen halk denetçisi kurumu zamandan tasarruf sağlayacak mı? Halk denetçisi kurumunun yönetsel sistemimize gelmesiyle gerçekten de yurttasın idareye ilişkin hoşnutsuzlukları mevcut sisteme göre daha kısa sürede çözülebilecek mi?

Bu soruya, halk denetçisiyle ilgili Tasarı'da yer alan açıklamalar ve yurttasın idare, idarenin işleyişi, idarenin yaptığı işlemler, eylemler ve sözleşmelerle ilgili sorunlarının nasıl çözülebileceğini düzenleyen idari yargılama usulü kanunu (İYUK) ilkeleri ışığında

<sup>2</sup> Bir hak üzerinde uyumsuzluğa düşmüş olan iki tarafın anlaşarak, bu uyumsuzluğun çözümlenmesini özel kişilere bırakmalarına ve uyumsuzluğun bu özel kişiler tarafından incelenip karara bağlanmasına tahkim denir. Tahkim, tarafların iradesine tabi olan uyumsuzluklar için mümkündür. Örneğin, menkul ve gayrimenkul mal davaları hakkında tahkim yoluna başvurulabilirken boşanma, iflas davaları için tahkim yoluna başvurulamaz.

karsılastırmalı olarak cevap verilmeye çalışılacaktır. İlk önce su anki mevzuat yani İYUK çerçevesinde işleyisi açıklayalım.

Bir kişi idarenin bir işleminden<sup>3</sup> dolayı işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduğunu ve bu durumdan menfaatinin ihlal edildiğini düşünürse idare mahkemelerine iptal davası açarak hakkını arayabilir (İYUK m. 2/a). Bir idari işleme karşı dava açılabilmesi için idari işlemin kesin olması gerekir. İşlemin kesin olmasıyla su anlatılmak istenmektedir: iptal davası açılmadan önce idari dava açma süresi içinde idari işlemi yapan birimin üst makamından, üst makama yoksa kendisinden işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlemin yapılması -sart koşulu olduğu hallerde- istenmek zorundadır (İYUK m. 11). Eğer zorunlu yönetsel başvuru yolu tüketilmemişse 'merci tecavüzü' gerçekleşecek, bir hamle eksik yapılarak, atlanarak işlemin kesinlik kazanmaması söz konusu olacaktır (Gözübüyük, 2001: 163). İYUK madde 11'de söylediği gibi idari yargıya gitmeden önce idareye başvurulursa idari dava açma süresi durmaktadır. İdareye başvurma söz konusu olduğu zaman hukuk dilinde 'zimni red' denen bir ihtimal gerçekleşebilir. İdare, kendisine yapılan başvuruya 60 gün içinde cevap vermezse başvuranın istemini reddetmiş sayılır. Zimni red kapsamındaki bu 60 günden sonra dava açma süresi işlemeye başlar. İptal davası için idari dava açma süresine gelirse ikili bir yapı olduğunu görmekteyiz. İdari dava açma süresi idare mahkemelerinde 60, vergi mahkemelerinde 30 gündür.

İdari davalarla ilgili önemli bir nokta da kişilerin idareye dava açabilmesi için menfaat veya hak ihlaline maruz kalması gerektiğidir. İptal davası için menfaat ihlali yeterli görülürken diğer idari dava türü, tam yargı davası için hak ihlali şartı aranmaktadır. Hukuksal düzlemde menfaat, haktan daha geniş kapsamlı ve hak kavramını kapsayan bir anlama sahiptir. Menfaat koşuluyla kişilerin iptalini istediği kararlar bir ilişkisinin bulunması iptal davası için yeterli sayılmış, böylece dava açma hakkında genişletme yoluna gidilmiştir (Gözübüyük, 2001: 166). Hak kavramı ise belli bir kişiye ait, kişiye siki siki bağlı ve karşı tarafa hukuki yükümlülük, ödev, borç yükleyen, dar sınırlara sahip bir kavramdır (Güriz, 1999: 130). Menfaat-hak ayrimına politik ve sosyolojik olarak yaklaşıldığında da durum sanki hukuk mantığının tersiymiş gibi gözükmektedir. Menfaat, kişiye daha bağlı, özel alanı işaret eden, sadece kendisini ilgilendiren bir alana denk düşerken hak kavramı, kişiye hukuken bahsedilen bu yüzden de toplumdaki herkes tarafından tanınan, kişinin kendisine ait küçük dünyasından ibaret olmayan bir alana denk düşmektedir.

İkinci idari dava türü ise tam yargı davasıdır. İdari işlem, eylem<sup>4</sup> ve tahkim yolu öngörülme-yen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyumsuzluklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden<sup>5</sup> dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan davalar, tam yargı davasıdır. Eylemden dolayı açılacak tam yargı davalarında dava açılmadan önce eylemi yapan

<sup>3</sup> İdari İşlem: İdarenin, yönetim hukukuna dayanarak, tek yanlı irade açıklaması ile yaptığı işlemlerdir. Bunların hukuksal sonuç doğurabilmesi için idarenin iradesini açıklaması yeterlidir; karşı tarafın herhangi bir işlemde bulunmasına gerek yoktur (Gözübüyük, 2001: 94). Bir idari işlemin dava konusu olabilmesi için etkili yani yürütülmesi lazım geleni, icrai bir işlem olması gerekir (Gözübüyük, 2001: 155).

<sup>4</sup> İdari Eylem: İdarenin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmeti yürütürken yaptığı eylemlere denir (Gözübüyük, 2001: 75).

<sup>5</sup> İdari Sözleşme: Bir kamu hizmetinin yapılması veya yapılmasına katılmayla ilgili olan, taraflardan biri olan idareye özel hukuk yetkilerini aşan yetkilerin tanındığı sözleşme türüdür (Gözübüyük, 2001: 78). Mali iltizam, kamu borçlanma, kamu hizmeti imtiyazı, orman işletme, idari hizmet ve yeraltı ve yerüstü servetlere ilişkin sözleşmeler olarak 6 çeşidi söz konusudur.

idarenin tutumunu saptamak, davanın içeriğini ve kapsamını belirgin hale getirmek amacıyla kisiler, idareye ‘ön karar’ için başvurmak zorundadır (İYUK madde 13/1). Tam yargı davalarında kisiler idari işlemlerden ve sözleşmelerden ötürü dava açacaklarsa dava açma süreleri 60 gündür (Gözübüyük, 2001: 279). Kisiler, idari eylemlerden dolayı dava açacaklarsa eylemin yazılı bildiriminden ya da başka şekilde öğrendikleri tarihten itibaren 1 yıl, her halde eylem tarihinden itibaren 5 yıl içinde -idari eylemlerde ön karar alınması şart koşulduğu için- idareye başvurmak zorundadır. Bu istegin kısmen veya tamamen idare tarafından reddi halinde bu kararın tebliginden itibaren ya da zimni redde uğramışsa 60 gün sonra 60 günlük dava açma süresi başlamaktadır (İYUK m. 13).

İdari yargılama mevzuatının anlatılmasındaki sebep, idare hukuku ya da idari yargılama hukuku dersi vermek değil getirilmesi düşünülen halk denetçisi kurumunun İYUK’a nasıl ve hangi noktalarda çelişik düştüğünün anlatılmasında ve süre açısından halk denetçisi sisteminin mevcut sisteme göre tasarruflu olup olmadığının anlaşılmasında kolaylık sağlamaktır.

İYUK’la halk denetçisine ilişkin düzenleme arasındaki ilk fark, halk denetçisine idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı menfaati ihlal edilen herkes başvurabilirken, İYUK’ta ise eylemlerden dolayı menfaatinin ihlal edildiğini düşünen kisiler ilgili idareye başvurma ve dolayısıyla dava açma hakkına sahip değildir. Tasarı’nın 42. maddesinde menfaat haricinde hak kavramına hiç değinilmemiştir. Tasarı’da halk denetçisi, idari işlemi yapan üst makam, üst makam yoksa işlemi yapan idarenin yanında yeni bir idari birim olarak kabul edildiğinden halk denetçisine yapılan başvuruyu tam yargı davaları için zorunlu ‘ön karar’ olarak kabul etsek bile kişinin menfaat ihlaline uğraması dava açmak için yeterli değildir. Ayrıca halk denetçisinin verdiği kararı ‘ön karar’ olarak kabul etmemiz de mümkün değildir. Tam yargı davasından bahsedilen bölümde eylemi yapan idarenin tutumunu saptamak, davanın içeriğini ve kapsamını belirgin hale getirmek amacı ile ‘ön karar’ mekanizmasının zorunlu kılındığı belirtilmiştir. Burada halk denetçisi eylem yapan idare olmadığı için başvuru halinde halk denetçisinin vereceği karar ‘ön karar’ olamaz.

Süre açısından halk denetçisinin herhangi bir tasarruf sağlayıp sağlamadığını anlamak için karşılaştırmaya basarsak Tasarı’da idari işlem ve eylemlerden menfaati ihlal edilen kişilerin 30 gün içinde halk denetçisine başvurabileceği söylenmiştir (47. sayfa son paragraf). İptal davasına konu olacak idari işlemler açısından ele alırsak, bu süre içinde halk denetçisine başvurulursa idare mahkemeleri için 60, vergi mahkemeleri için 30 günlük dava açma süresi duracaktır. Süreler açısından karşılaştırmada maksimum süreler üzerinden hareket edersek 30. günün sonunda halk denetçisine başvurulduğunda idare mahkemelerinde iptal davasına konu olabilecek işlemler için 30 günlük dava açma süresi cepte kalacaktır. Bu da idari yargıya gitme sürecinde ikilik yaratacaktır. İdareye başvurarak hukuk yollarını tüketen kişiyle halk denetçisine başvurarak hukuk yollarını tüketen kişinin kat edeceği yolun uzunluğu farklı olabilecektir ve kişiler büyük bir olasılıkla idare yerine halk denetçisine başvurma yolunu izleyecektir. İptal davasına konu olabilecek bir işlemde ötürü idareye başvurma süresi idari uyumsuzluklar için 60, vergi uyumsuzluklar için 30 gündür. İdare mahkemelerinde açılacak davalar açısından halk denetçisi yerine idareye başvurulduğu zaman (idareye başvuru zorunlu tutulursa) 30 günlük bir kayıp yaşanmaktadır; vergi mahkemelerinde açılacak davalar açısından ise bir kayıp söz konusu değildir. İdare mahkemesinde açılacak iptal davası yönünden işlemin yargıya intikal süresinin en son sınırını hesaplırsak idare, zimni red cevabı verirse ve kişi dava açma süresinin son günü yargıya başvurursa maksimum süre 60+60=120 gündür. Aynı

şekilde işlemin vergi mahkemelerine ulaşmasındaki maksimum süreyi hesaplırsak  $60+30=90$  gündür.

Tasari'da, gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren idari işlem ve eylemlerden ötürü menfaati ihlali edilenlerin halk denetçisine başvurusu üzerine, halk denetçisinin gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek 45 gün içinde kararını vereceği ifade edilmiştir. Daha sonra verdiği kararı talep sahibine ve ilgili idareye vereceği söylenmiştir ama ne kadar sürede idareye bildirileceği belirtilmemiştir; o yüzden bu nokta bulanık kalmıştır. İdare ise halk denetçisinin tavsiye kararı üzerine en geç 10 gün içerisinde tutumunu açıklamak zorundadır. Halk denetçisine başvurudan itibaren idari yargı mercilerine intikal süresini maksimum olarak ele alırsak 30 gün içinde halk denetçisine başvurma, 45 gün içinde karar verme, halk denetçisinin ilgili idareye kararını ne kadar sürede göndereceğinin belli olmadığı bir zaman dilimi, idarenin tavsiye kararını 10 günde değerlendirmesi ve halk denetçisinin tersi yönünde karar vermesi, idare mahkemelerinde iptal davasına konu olabilecek işlemlerden cepte olan 30 gün, yani toplamda;  $30+45+10+30=115$  gündür. İdare mahkemesinde açılacak iptal davası yönünden işlemin yargıya intikal süresinin en son sınırının 120, vergi mahkemesinde açılacak iptal davası yönünden işlemin yargıya intikal süresinin ise son sınırının 90 gün olduğunu yukarıda belirtmiştim. Görüldüğü gibi halk denetçisinin getirdiği sistemin süre yönünden idare mahkemelerinde dava konusu olabilecek işlemlerin, ilgili idareye başvurulup yargıya intikal etme süresine göre önemli bir tasarruf sağlamadığı, hatta daha uzun bir yargılama sürecine de imkan verebileceği görülmektedir. Vergi mahkemelerinde dava konusu işlemlerin ilgili idareye başvurulduktan yargıya intikal süresine göre de zaman kaybına yol açacağı anlaşılmaktadır.

Tasari'nin İYUK'la çelişen diğer bir noktası da menfaatinin ihlal edildiğini düşünen kişinin eylemden haberdar olduktan sonra idareye başvurma süresinin daraltılmış olmasıdır. Bahsedilen fıkra, menfaatinin ihlal edildiğini düşünen kişinin eylemden haberdar olduktan sonra 30 gün içinde halk denetçisine başvurabileceği söylenmiş (47. sayfa son paragraf), oysa idari yargılama mevzuatına göre -gerçi eylemler için hak ihlali öngörülse de- bu süre eylemin öğrenilmesinden itibaren 1 yıl, her halde eylemin oluş tarihinden itibaren 5 yıldır. Yine aynı paragraftaki şu ifade İYUK'a ters bir ilke getirmektedir: *halk denetçisine başvuru, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez*. Bu ifade, idari işlemler açısından İYUK'a uymamaktadır. Çünkü, idari işlemlerden ötürü menfaatinizin ihlal edildiğini düşünüyorsanız ilgili idareye dava açma süresi içinde yani idari uyumsuzluklar için 60, vergi uyumsuzlukları için 30 içinde başvurmak zorundasınız; yoksa, söz konusu idari işleme karşı hak iddiasında bulunamazsınız.

Tasari'nin İYUK'la çelişen diğer bir noktası da *üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz* ibaresidir. İYUK'un 'menfaat' konusunda geniş düşünme yöntemini önceki kısımlarda açıklamıştım. İYUK'taki menfaat tanımına göre bir kişi, başka bir kişinin durumu kendisini ufak da olsa ilgilendiriyorsa o kişi ve kendisi adına idareye başvurabilir, idari yargıya gidebilir. Bu ibareyle bir idari işlemin kapsadığı kesim daraltılmış, yurttaşlar, kendi basının çersine bakması gereken yalnız bireylere dönüştürülmüş oluyor.

Tasari'nin halk denetçisine ilişkin kısmının hukuki yapısının mevcut idari yargılama mevzuatıyla birçok çelişen yönünün olduğunu görmüş bulunuyoruz. Tasari bu haliyle yasalasır mı yoksa İYUK'a yaklaştırılmaya çalışılır mı bunu zaman gösterecek. Bu haliyle yasalasırsa genellik, özellik; zaman yönünden öncelik, sonralık gibi hukuki kriterler

dogrultusunda nasıl bir isleyisin olacağı bilinmez ama Tasarı'nın halk denetçisi kurumuna dair düzenlemelerle idari yargi mevzuatına alternatif bir usul getirdiği kesindir.

### Genel değerlendirme

Hukuki yön haricinde tasariyi çok farklı açılardan da değerlendirmeye tabi tutabiliriz. Ombudsman kurumunun ortaya çıkıp yaygınlaştığı ülkeler genellikle idari rejime sahip olmayıp adli rejim geleneğine sahip ülkelerdir ve bu ülkelerin çoğunda idari yargılama düzeni yoktur. Yurttaşla devlet arasındaki uyumsuzlukları çözmeye yönelik idare mahkemeleri mekanizmasının olmaması bu işlevi üstlenecek ombudsman kurumunu oluşturmamıştır. Ombudsman kurumuna, idari rejime sahip ülkelerde gerek olmadığı, bu ülkelerde ombudsman kurumu kurulur ise de bu kurumun adli rejim geleneğine sahip ülkelerdeki gösterdiği başarıyı gösteremeyeceği savının, ombudsman kurumunun Arabulucu (Médiateur) ismiyle ve şekliyle idari rejim sisteminin kurucusu sayabileceğimiz Fransa'da kabulünden sonra doğru olmadığı kanaati ağır basmaya başlamıştır. İdari yargılama düzenine sahip ülkelerde yurttaşla idare arasındaki uyumsuzluklarının çözümünün zaman aldığı, masraflı olduğu, yargi mercilerinde iş yükünün çok fazla olduğu (Oytan, 1977: 597), yerindelik denetimi yapılmadığı ve kati kurallar etrafında karar verildiği için kimi durumlarda hakkaniyete uygun olmayabilen durumların söz konusu olabileceği ve bu olumsuzlukların panzehirinin ombudsman kurumu olduğu (Temizel, 1997: 44-51) birçok kesim tarafından savunula gelmiştir. Ancak Fransa'da halen mevcut bulunan Arabulucu kurumu kendisinden beklenenleri pek karşılayabilmiş değildir. Kurulduğu 1973 yılından itibaren arabulucu kurumu Fransız idari rejiminde belirgin bir etki yaratamamış, söylenenlerin aksine yargi mercilerinin iş yükü daha da artmış, idari uyumsuzlukların çözümünde Danistay geleneği ağır basmıştır (Brown, Garner, 1983: 19, 39, 172, 173). Ülkemiz de idari rejimin sisteminin görüldüğü ülkelerden bir tanesidir ve Surayî Devlet'ten başlayıp Danistay'a kadar gelen bir idari yargılama geleneğine sahiptir. Fransa'da Arabulucu olarak boy gösteren ombudsman kurumunun, Fransız sistemi içinde kaybolup gitmesi, başarısızlığa uğraması sonucuna benzer bir akibeti ülkemizin yönetsel yapısına monte edilmeye çalışan halk denetçisi kurumu modeliyle yaşamayacağı ne malumdur. Halk denetçisi kurumuyla getirilmek istenen ombudsman modeli asisi Türkiye açısından da tutmayabilir.

Tavsiye niteliğinden öteye geçemeyen halk denetçisi kurumunun yurttaş gözündeki yerinin ne olacağı, ne derecede etkin olarak değerlendirileceği, güven temin edeceği merak konusudur. İdare mahkemelerinin verdiği kararlara yeteri kadar güvenmeyen, verilen kararlardan tatmin olmayan yurttaşlarımız, hiçbir yaptırım gücü bulunmayan, kendisine çok fazla yetkinin verilmediği halk denetçisine kurumuna ne düzeyde değer atfedecektir! Tabii ki bu sorunun ve bu tür soruların cevabı o ülkenin tarihsel, toplumsal, yönetsel, kültürel birikimi ve tecrübeleri göz önünde tutularak verilebilir. Ulusumuzun ombudsman kurumunu benimseyip benimsemeyeceğini tarihsel birikimimiz belirleyecektir.

Yazının başında da bahsettiğim gibi ombudsman kurumu dünyanın çeşitli yerlerinde birtakim ihtiyaçlar dolayısıyla doğmuş ve o yerlerin tecrübeleriyle yerleşiklik kazanmıştır. Seksen yıldır sahip olduğumuz Cumhuriyet geleneğinin ombudsman kurumuna ihtiyaç duyduğu ise tartışmalıdır.

Kamusallık, birliktelik, devlet aygıtına duyulan saygı gibi değerleri içeren idari rejim geleneğine sahip olduğumuz ise tartışmasızdır. Tarihsel olarak devlete, kamu yönetimine, yönetsel yargıya azımsanmayacak düzeyde önem atfetmemiz bu gelenekten gelmektedir. Toplum olarak hep kısıden çok devlete, idareye, kişisel çıkarlardan çok toplum çıkarına,



kamu yararına vurgu yapmışızdır. Böyle bir anlayış tarzı doğrultusunda toplumun yararını göz ettiği düşünülen kamu yönetimi örgütüne, çalışanlarına saygı duyulmakta, toplum tarafından kamu gücünü kullanma yetkisi idareye verilmektedir ve kendisine kamu gücü verilmiş kamu yönetiminin işlem ve eylemlerine ilişkin uyumsuzlukları çözmekle görevli bir yönetsel yargı sistemi kurulmaktadır. Oysa, yönetimin kötü işlemlerini engelleme, yanlışlıklarını düzeltme, yurttaşla idareyi aynı düzlemde buluşturma, yurttaşın hak ve özgürlüklerini koruma gibi, herkesin üzerinde hem fikir olduğu, işlevleri omuzlarına yüklenmiş bir kurtarıcı gibi görülen ombudsman kurumu kamunun yerine bireyin, kamusal yarar yerine kişisel çıkarın benimsendiği toplumlara ait bir kurumdur. Ombudsman kurumu, kimsenin karşısında olmayacağı yukarıda saydığım değerlerin savunuculuğunu yaparken, bireyi toplumun önünde tutan bir perspektifle olaylara yaklaşmaktadır.

Ülkemiz açısından yıllardır tartışılan, çok önemli işlevler üstlendiği düşünülen ombudsman kurumunun son zamanlarda ve de incelediğimiz tasarıyla -simdiye kadar olmayan bir kesinlikle- tekrar gündeme gelmesini, konjonktürel durumdan ayrı değerlendirmemek gerekir. Tek yumurta ikizleri olan küreselleşme-yerelleşmeden bir tanesi, yerelleşmenin Türkiye'ye el atmaya başlamasıyla kamusal düşünüş ve hizmetlerin idare tarafından gördürülmesi anlayışına, merkeziyetçiliğe, bürokratik yapıya karşı olarak özel kesimin ve sivil toplum kuruluşlarının daha fazla yönetim kademelerine, karar alma süreçlerine katılmaları sağlanıp işlevi esnekleştirilmeye çalışılmaktadır. Getirilmesi düşünülen ombudsman kurumunun sadece yerel yönetimlerle ilişkilendirilmiş olması yerelleşme politikalarının önemli bir halkasıdır. Halk denetçisi kurumuyla, kamusal örgütlenme ve işlevi tarzı değiştirilmek istenmektedir. Kamu yönetimi alanında profesyonellik derecesi tartışılır düzeyde olabilecek -Tasari'da eğitime ilişkin ilkeler getirilse de- kişilerin seçimle iş başına getirilmesiyle kamusal örgütlenme ve işlevi yapısına alternatif bir örgütlenme, işlevi yöntemi yolunda kapı aralanmış olacaktır. Tasari yasalarsa yurttaşlardan oluşan bir evrende, atanmış uzman bürokratlarla seçilmiş uzmanlar arasında çatışmalara yol verilecektir.

Düşünülen halk denetçisi kurumunun ne derecede bağımsız ve tarafsız olacağı sorusu da düşündürücüdür. Halk denetçileri, iktidar sahipleriyle eş zamanlı olarak bes yıldı gidip gelecektir. Eş zamanlı seçim sistemi halk denetçilerinin iktidara yaranma, yakınlaşma eğilimlerini artıracaktır. AKP'nin yerel düzeyde ne kadar güçlü olduğu, yerel düzeyde sermayedar kesimle -özellikle de yeşil sermayedar kesimle- nasıl dirsek teması içinde olduğu, cemaatçilik yönüyle de yerini sağlamlaştırdığı göz önünde tutulursa halk denetçisi kurumunun halk kesimleri arasında tarafsız kalacağı kuskuludur. Böyle bir toplumsal yapıda tarafsızlık konusunda kuskulara yer bırakmayacak şekilde 'toplumsal saygınlığı olan' tarikat seyhlerinin, yerel burjuvazinin halk denetçisi olması da olasıdır!

Halk denetçisi hakkında Tasari'da yapılan düzenleme yeterli gözükmemektedir. Halk denetçisi kurumunun netlik kazanması için anayasal ve yasal düzlemde ayrıntılı olarak düzenlenmelidir.

Çok sayıda ülkenin sahip olduğu ombudsman kurumuna, 'çagdas medeniyetlerin birçoğunda bulunmakta, bu rüzgara karşı durmak mümkün değildir' gibi kestirmeci ve sorgulamadan yoksun bir şekilde yaklaşırsak kamu yönetiminiz ve nihayetinde ülkemiz açısından büyük yanlışlar içine düşmemiz kaçınılmaz olacaktır...

## KAYNAKÇA

AKINCI, Müslüm, **Bagimsiz Idari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayinlari, 1. Basi, Istanbul 1999.

ARSLAN, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, Mart 1986.

A.Ü. SBF ve HUKUK FAKÜLTESİ ÖĞRETİM ÜYELERİ, **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, A.Ü. SBF Yayinlari: 497, Ankara 1982.

AVSAR, B. Zakir, **Ombudsman (Kamu Hakemi)**, Hak-Is Konfederasyonu Yayini, Ankara 1999.

BAYLAN, Ömer, **Vatandasın Devlet Yönetimi Hakkındaki Sikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanligi Yayinlari No: 12, Ankara 1978.

BROWN, L. Neville, GARNER, J. F., GALABERT, Jean-Michel, **French Administrative Law**, Butterworth Publishing, Third Edition, London 1983.

EKEN, Musa, SEN, M.L., "Yönetimde Yozlaşmaya Karsi Yönetmelik Etik ve Açıklık", **Yeni Türkiye**, C.14, 1997.

EMRE, Cahit, **Yönetim Bilimi Yazilari**, Imaj Yayıncılık, Ankara 2003.

GÖZÜBÜYÜK, Seref, **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, 14. Basi, Ankara 2001.

GÜRİZ, Adnan, **Hukuk Felsefesi**, Siyasal Kitabevi, 5. Basi, Ankara 1999.

**Kamu Yönetimi Arastirmasi-Genel Rapor**, TODAIE Yayini, Ankara 1991.

KARAHANOGULLARI, Onur, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslagindaki Anayasaya Aykırılıklar”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartisma Metinleri**, No: 59, Ankara Kasim 2003.

KELES, Rusen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 4. Basi, İstanbul 2000.

KURU, Baki, ARSLAN Ramazan, YILMAZ, Ejder, **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınevi, 12. Basi, Ankara 2000.

OYTAN, Muammer, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kiyaslamalı Bir İnceleme”, **Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armagan**, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayini, Ankara 1977.

SEZEN, Seriyeye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001.

T.C. Basbakanlik, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi- Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2**, Ankara Ekim 2003.

TEMİZEL, Zekeriya, **Ombudsman**, IULA-EMME, İstanbul, 1997.

THERY, Jean-Francois, “Mediateur”, (Çev. Cevdet Atay), **Bagimsiz İdari Otoriteler içinde** (Ed. Ibrahim Ö. Kaboglu), AlkimYayinlari, İstanbul 1998.

TOBB, **Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Ankara 2000.

TÜSİAD, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi**, İstanbul 1997.

ULER, Yildirim, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (Üçüncü Kitap, Çesitli İdare Hukuku Konulari)**, Danistay Matbaasi, Ankara 1990.

# KAMU ÖRGÜTLENMESİ BOYUTUYLA KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI\*

**Koray Karasu**

Türk kamu yönetiminin örgütlenmesini düzenleyen, bir bakıma kamu örgütlenmesinin anayasasi niteliğindeki temel yasa, 1983 yılında iktidara gelen Özal hükümetinin hazırladığı 3046 sayılı *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun*'dur.<sup>1</sup> Türk kamu yönetiminin çekirdek yürütme birimi (core executive) olan bakanlıkların "teskilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri" düzenleyerek kamu kurum ve kuruluşlarının 'kuruluş ve görev' yasalarının çerçevesini çizen bu yasa, bu alanda bir standartlaşma sağlayarak 1946 tarih ve 4951 sayılı yasanın, "devlet dairelerinin Basbakan önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla bakanlıklara ayrılacağı ilkesi"nin yarattığı karmaşaya son vermeyi amaçlamıştır.<sup>2</sup>

Bu yazının konusu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi'nin, bu Tasari'nin yasalması durumunda yürürlükten kalkacak olan 3046 sayılı yasaya göre oluşan sistemde mikro ve makro boyutta ne gibi değişimler öngördüğünü, Tasari maddeleri, genel gerekçe, madde gerekçelerine ve Tasari'nin önceki Taslaklarına<sup>3</sup> dayalı olarak ortaya koymaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi, bakanlıklar ile ilgili hükümler içeren 3046 sayılı yasadaki farklı olarak Türk kamu yönetimindeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenme ve işleyişine yönelik temel ilkeleri belirleyen, denetim ve personel konularında da genel, kısmen de özel hükümler içeren "çerçeve" niteliğinde bir düzenlemedir.<sup>4</sup>

## ***Kamu Yönetiminin 'Kuruluşu' ile İlgili Temel İlkeler***

Kamu yönetimine dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamak üzere **kamu yönetiminin kuruluşu** ile ilgili temel ilkeler md. 5'te şöyle sıralanmıştır:<sup>5</sup>

1. Idarenin bütünlüğü
2. Düzenleyici etki analizi
3. Asamalı sorumluluk (hizmette yerellik - subsidiarite)

\* Karasu, K., "Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarisi", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003.

<sup>1</sup> Kanununun tam adı, *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Degistirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Degistirilerek Kabulü Hakkında Kanun*'dur. Bu yasadaki önce Ulusu Hükümetince 27.2.1982 tarihinde 8/4334 sayılı kararla yürürlüğe koyulan "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname" bakanlıkların kuruluşunu ve görev esaslarını düzenleyen "ilk yasal çerçeve düzenleme" olarak kabul edilmektedir. T. Karaer, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelisimin Yasal Süreci," *Türk İdare Dergisi* (Yıl: 59, Sayı: 37, 1987), s. 51.

<sup>2</sup> T. Karaer, anılan "Cumhuriyet Türkiye'sinde...", s. 37.

<sup>3</sup> Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi'nin Nisan 2003 ve Haziran 2003 Taslakları için bkz. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi* (Yıl 4, Sayı 14, Nisan-Haziran 2003), s. 4-35.

<sup>4</sup> Tasari "Temel Kanun" ya da "çerçeve yasa" niteliğinde olmakla birlikte çok fazla ayrıntılı hükümlere de sahiptir. Benzer bir eleştiri 3046 sayılı yasa için de çok sık olarak yapılmıştır.

<sup>5</sup> "Kanunlarla açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kurulumaması" ilkesini de "kuruluş ilkeleri" içinde sayabiliriz.

Madde gerekçesinde, “tümüyle çağdas kamu yönetimi anlayisi”ni yansittigi dile getirilen bu ilkeler ile “kamu yönetimine yeni bir vizyon kazandırılmaya” çalışıldığı belirtilmektedir. İlk tasarlarda kuruluş ilkeleri arasında yer almayan ve Tasarı’ya sonradan eklenen “idarenin bütünlüğü” ilkesi dışındaki ilkeler Tasarı’ya egemen olan “yerellik - yerinden yönetim”, “düzenleyici devlet” ve “yeni kamu yönetimi” anlayışlarının uzantılarıdır.

### **İdarenin Bütünlüğü**

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri içinde ilk sırayı, Anayasa’nın 123. maddesinde düzenlenen “idarenin bütünlüğü” almaktadır. Bu ilkeye, “*Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır*” biçimindeki 5/a maddesi, mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 8. madde, merkezi idarenin teşkilatlanmasına ilişkin ilke ve esasların düzenlendiği 12. madde olmak üzere üç farklı yerde değinilmektedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi temelde devlet örgütlenmesi içinde kurum ve kuruluşlar arasında bir bağ oluşturmak amacına yöneliktir. Yetki genişliği ve idari vesayet araçları bu ilkenin bir gereği olarak Anayasa tarafından düzenlenmiştir. Bu ilkeye uygun bir kamu örgütlenmesinde kamu kurumlarının bakanlıklarla “*bağlantılama ve ilgilendirilmelerinin*” başlıca nedeni denetimdir.<sup>6</sup> Tasarı’nın 6/b maddesinde, merkezi idarenin görevleri arasında “*kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek*”; yine bakanın yetkilerinin sayıldığı 14/c maddesinde de “*Bakanlığının, bağlı ve ilgili kuruluşlarının faaliyetlerini, işlemlerini denetler...*” hükmü yer almaktadır. 14. maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi bu denetim Anayasaya ve kanunlara uygunluk, bir başka deyişle hukuka uygunluk denetimini de içermektedir. Fakat Tasarı’da bakan adına hukuka uygunluk denetimini yapan denetim birimlerinin (teftiş kurullarının) kaldırılması, bu denetimin gerçekleştirilme araçlarını da ortadan kaldırmıştır. Aynı şekilde “Basbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar” gibi merkezi idare içinde yer alan kurumların, 11. maddeye dayanarak kamu hizmetini sunacak noter, üniversite ya da özel sektörün etkinliklerinin hukuka uygunluğunu hangi araçlarla, hangi personel ile denetleyeceği de belirsizdir.

Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 8. maddede bu birimlerin hizmetleri “idarenin bütünlüğü”ne uygun olarak yürütmeleri öngörülmüştür. Buna karşılık “idarenin bütünlüğü” ilkesinin en temel aracı olan “idare vesayet”e Tasarı’nın hiçbir yerinde yer verilmemiştir. Bu açıdan idarenin bütünlüğü ilkesine uygunluğun nasıl sağlanacağı belirsizdir. Aynı maddenin devamında mahalli idarelerin görev ve hizmetleri **ciddi şekilde aksatmaları** ve bu durumun halkın hayatını **önemli ölçüde** olumsuz etkilemesi durumunda bu aksaklıkların giderilmesi için merkezi idarenin mahalli idarelere **makul bir süre** vereceği, aksaklıkların bu süre içinde de giderilmemesi durumunda merkezi idarenin **durumun gerektirdiği tedbirleri** alabileceği hükme bağlanmıştır. Merkezi idare - mahalli idare ilişkisini düzenleyen bu maddede ilişkinin araçlarının belirlenmemiş olması; maddenin “*aksaklık*”, “*makul süre*” “*durumun gerektirdiği tedbirleri alabilir*” gibi hukuksal niteliği belirsiz, yoruma açık kavramlarla düzenlenmiş olması yasa tekniği açısından bir eksikliktir.

Tasarı’nın merkezi idare–mahalli idareler arasındaki ilişkiyi düzenleyen 9. maddesinde, bu ilişkinin sınırlarına yönelik bazı hükümler yer almakta iken, ilişkinin esaslarını belirlemeye yönelik bir hüküm yoktur. Madde gerekçesinde idarenin bütünlüğü, denetim ile ilişkili olarak

<sup>6</sup> O. Karahanogullari, *Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2002), s. 289.

“vesayet” ile değil, hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak “ikame” kavramıyla açıklanmaktadır: “Kamu yönetimi bir bütün olup kamu hizmeti gören kurum kuruluşları birbirlerinin alternatifi veya biri diğerinin yerine ikame edilen kuruluşlar olarak düşünülmesi söz konusu olamaz.”

Idarenin bütünlüğü ilkesi açısından bir diğer nokta, bu Tasarı'nın kapsamında yer alan “iliskili kurumlar” açısından bu ilkenin uygulama araçlarının düzenlenmemiş olduğu görülmektedir.

### Düzenleyici Etki Analizi

Kamu yönetiminin kuruluş ilkeleri arasında sayılan “düzenleyici etki analizi”nin (DEA) Türk kamu yönetimi ile ilgili temel kanun niteliğindeki bir yasal metinde yer alması yenidir. Tasarı'nın Nisan 2003 taslağında bu ilkeye yer verilmemiştir; Haziran 2003 taslağında ise bu ilke “fayda-maliyet analizi” olarak yer almaktadır.

DEA'ya göre “yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi” yapılacaktır. Tasarı'da yer verildiği biçimiyle “düzenleyici etki analizi”, herhangi bir kamu hizmetinin veya programın baslatılması, yönetim biriminin kurulması veya düzenlemenin yapılmasına ilişkin kararların alınması ya da uygulanmasından önce bunların toplum açısından getirisinin ve muhtemel sonuçlarının hesaplanmasını, fayda ve maliyetinin değerlendirilmesini içermektedir. Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim olusturulması ihtiyacı ile karşılandığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler düzenlemenin içerisine ve türüne göre 3 farklı yöntemle araştırılabilecektir: 1. fayda-maliyet analizi, 2. maliyet- etki analizi, 3. maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi. **Fayda-maliyet analizinde**, yeni birimlerin sağlayacağı toplam fayda ile bunların toplam maliyeti karşılaştırılacak ve sonuçlarına göre karar verilecektir. **Maliyet-etki analizi**, maliyeti daha düşük düzenlemelerde farklı seçeneklerin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Maliyet değerlendirmesinde faydalar göz ardı edilir ve maliyete odaklanılır. **Fayda değerlendirmesine**, fayda-maliyet analizinin yetersiz kaldığı durumlarda düzenlemenin faydalarının değerlendirilmesi amacıyla başvurulur. (Madde 5 gerekçesi)

“Tüm yasal, idari ve siyasal düzenlemelerin merkezi olarak izlenmesini sağlayacak bir yöntem”<sup>7</sup> olarak DEA, yönetim literatürüne OECD'nin düzenleyici reform programlarıyla girmiştir. OECD'nin “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar” başlıklı Raporunda DEA, düzenleyici reformların kalitesini geliştirme ve sürekliliğini sağlamanın bir yöntemi olarak gösterilmekte, bu yöntemle göre yaratılacak her kuralın, yapılacak her düzenlemenin “maliyet ve faydalarının açık, belirgin ve dengeli olarak değerlendirilmesi”nin mümkün olacağı belirtilmektedir.<sup>8</sup> Raporun satır aralarında dile getirildiği gibi burada sözü edilen fayda-maliyet analizi, kâr-zarar hesabına dayanan ve tümüyle özel sektörün lehine düzenlemeler içeren bir yöntemdir.

DEA yöntemi, hem OECD raporunda hem de Tasarı'da salt teknik ve yönetsel araç olarak gösterilmektedir; oysa DEA, çok daha kapsamlı sonuçları olan bir yöntemdir. Bu nedenle

<sup>7</sup> S. Bayramoğlu, “ ‘Düzenleyici Devlet Düzenlenirken’ : OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme,” *Praksis* (Sayı 9, Kis – Bahar 2003), s. 155.

<sup>8</sup> OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek* (Çev.:V. Uras – A. Arslanoglu) (Bazbakanlık Dis İlişkiler Başkanlığı, 2002), s. 47. Bu Rapor'da “Regulatory Impact Analysis” “Düzenleme Etki Analizi” olarak Türkçeleştirilmiştir.

“düzenlediği şeylerden dolayı, yöntemin kendisi de siyasal olarak irdelenmeyi gerektirmektedir.”<sup>9</sup>

### Hizmette Yerellik

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda, merkezi idare ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlediği maddeler (6,7,8 md.), Türk kamu örgütlenmesindeki köklü bir gelenegi tümünden değiştirmektedir. Türk yönetim geleneğinde ve Anayasa'nın düzenlediği biçimiyle yönetim sisteminde merkezi idare “genel yetkili”dir. Fakat saydığımız maddelerde düzenlendiği biçimiyle bu anlayış tersine dönmekte, “genel yetkili” merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılmak suretiyle sınırlandırılmakta, “genel yetki” yerel yönetimlere aktarılmaktadır.<sup>10</sup> Sistemdeki “yerellesme” tercihinin yönelik köklü değişikliği, Tasarı'nın 5/e maddesindeki “*Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir*” biçimindeki düzenleme çok daha belirginleştirmektedir. Kamu örgütlenmesinde temel tercihin, idarenin bütünlüğü ve yetki genişliği ilkesine dayalı merkezi yönetim (baskent+mülki idare) yerine, hizmette yerellik (subsidiarite-asamalı sorumluluk) ilkesine dayalı yerel/yerinden yönetim yönünde olması Anayasa tarafından öngörülen örgütlenme ilkelerine aykırıdır. Tasarı'nın gerekçesinde, merkezi idare tarafından görülecek görev ve hizmetler dışında kalan mahalli müsterek nitelikteki tüm kamu hizmetlerinin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi esasının benimsenmesi ile *yeni kamu yönetimi* ve Avrupa Yerel Özerklik Sarti'na uygun bir yönetim anlayışının amaçlandığı belirtilmektedir. (Madde 5 gerekçesi)

### Merkezi Idarenin Örgütlenmesi

1864 *Idare-i Vilayet Nizamnamesi* başlangıç alınırsa, ülkemizde merkezi idarenin tasra teşkilatlanmasında 138 yıldır uygulanan<sup>11</sup> ve Anayasa'nın 126. maddesinde düzenlenen mülki idare (il sistemi), bu Tasarı'nın kapsamında yer almamaktadır. 2. ve 12. maddelerde Tasarı'nın kapsamı “Baskentlik ve bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar” olarak belirtilmektedir.

Tasarı'nın 6/e maddesi, merkezi idarenin görevlerinden biri olarak “*Kamu hizmetlerini uygun ölçekte ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde tasrada ve yurtdışında örgütlenerek yerine getirmek*”i saymıştır.<sup>12</sup> Bu düzenlemeye göre kamu örgütlenmesinde tasra örgütünün varlığı zorunluluk olmaktan çıkarılmaktadır. Tasarı'da merkezi idare büyük ölçüde “baskent” ile özdes tutulmaktadır. Merkezin tasradaki ajani olarak mülki idarenin, merkezi idarenin tasradaki olmazsa olmaz, organik bir parçası, uzantısı, izdüşümü olduğu anlayışının bu düzenleme ile ortadan kalktığı söylenebilir.

<sup>9</sup> S. Bayramoğlu, anılan “‘Düzenleyici Devlet Düzenlenirken’...,” s. 155.

<sup>10</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. B. A. Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu),” ve O. Karahanogulları, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısındaki Anayasaya Aykırılıklar,” *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler*, AÜ SBF – GETA Tartisma Metinleri - Özel Sayı, No. 59, Kasım 2003.

<sup>11</sup> C. Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar,” *Türkiye’de Mülki Idarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 216.

<sup>12</sup> İlk bakışta bu hüküm 3046 sayılı yasadaki düzenleme ile tamamen aynıdır; fakat iki düzenleme arasında çok önemli bir farklılık vardır. 3046 sayılı yasadaki “*Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan tasra ve yurt dışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir*” biçimindeki hüküm salt bakanlıkların örgütlenmesine yöneliktir; oysa Tasarı'daki bu madde merkezi idarenin genel yetkilerini düzenlemektedir.

Aynı yaklaşımları bakanlık örgütlenmesini düzenleyen maddelerde de görmekteyiz. Bakanlıkların tasra teşkilatının varlığı “devletin asli hizmetleri” tanımına göre belirlenmektedir. Genel gerekçede “*devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların tasra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmekte*” denilmektedir. Dolayısıyla Tasarı’da basında vali ve kaymakamların bulunduğu mülki idarenin “yerel” olarak kabul edilmediği söylenebilir. Tasarı’nın 9. maddesinde “*Merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda öngörülen istisnalar dışında, valilikler ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi*”nin esas olduğu belirtilmişse de, bu hüküm çok fazla bir anlam tasimamaktadır; zira tasrada örgütlenememeleri nedeniyle Milli Eğitim, Sağlık, Bayındırlık, Tarım Bakanlıklarının il müdürleri il idare kurullarında yer alamaması, mülki idare sisteminin belkemiği olan bu kurulların, dolayısıyla da mülki idarenin işlevsizleşmesine yol açacaktır.

Tasarı’nın 22. maddesi tasra teşkilatı olan bakanlıkların illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilatlanacağını ve bu teşkilatların vali ve kaymakama bağlı olarak çalışacağını hükme bağlamıştır. Tasra teşkilatının 3046’da da yer alan vali/kaymakam, il/ilçe müdürlüğü, sube müdürlüğü hiyerarsik kademeleri korunmuş, buna karşılık seflik ve memurluklar kaldırılmıştır.

Tasarı’da Disisleri Bakanlığı ve TİKA Başkanlığı hariç, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatı kurması önlenerek yurt dışı teşkilatları büyük ölçüde sınırlanmıştır.

### **Bağlı – İlgili – İlişkili Kurulus**

Tasarı’nın 2. maddesi, merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların<sup>13</sup> bağlı, ilgili ve ilişkili kurum<sup>14</sup> ve kuruluşları sayarak bu Tasarı’nın kapsamını belirlemektedir.<sup>15</sup> 3046 sayılı yasaya göre bir bakanlık örgütü, merkez, tasra ve yurtdışı örgütlerinin yanı sıra “bağlı” ve “ilgili” kuruluşlardan oluşmaktadır. 3046 sayılı yasadaki farklı olarak Tasarı, yeni bir aktör olarak “ilişkili kuruluşlar”a yer vermektedir.<sup>16</sup> İlişkili kuruluşlara yönelik madde “*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*” biçimindedir. (madde 26). Bu maddenin gerekçesinde belirtildiği gibi “*Türk idari sisteminde 1980’li yıllardan itibaren görülmeye başlayan ve özellikle 2000’li yıllarda sayıları giderek artan (...) düzenleyici ve denetleyici*

<sup>13</sup> Maddedeki “...bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları” ibaresi mahalli idarelerin de ilişkili kurumları olabileceği anlamını doğurmaktadır.

<sup>14</sup> Tasarı’da “bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluş” ibaresi yer almaktadır. Genellikle birbirleri yerine kullanılmakta ve tanımlarında belirsizlik olsa da “kurum” ve “kuruluş” Türk kamu örgütlenmesinde farklı hukuksal özelliklere sahip yapılarıdır. I. Özyay, *Günışığında Yönetim* (İstanbul: Alfa, 1996), s. 159. Tasarı’da bağlı ve ilgili kuruluşları düzenleyen 24 ve 25. maddelerde “kurum” sözcüğüne yer verilmemiştir.

<sup>15</sup> Madde gerekçesinde “kamu kaynağı ve kamu gücünü kullanan hiçbir kurum / kuruluşun Tasarı’nın kapsamı dışında kalmadığı” belirtilmektedir. “Kamu kaynağı ve kamu gücünü kullanan kurum” temelindeki bir tanım bizi, özellikle Tasarı’da benimsenen “tasfiye edilmiş kamu hizmeti yaklaşımı”nda, ilginç noktalara götürebilmektedir. Tasarı’nın *Kamu Hizmetinin Gördürülmesi* başlığını taşıyan 11. maddesinde kamu hizmetlerinin özel sektöre, STK’lara gördürülmesinin olanaklı hale getirildiği düşünülürse, kamu kaynağı ve kamu gücü kullanan, örneğin bir şirket ya da noter de Tasarı’nın kapsamına dahil edilecek midir?

<sup>16</sup> Tasarı’da ilişkili kuruluşlar ile ilgili bir betimleme yapılmakta, bakanlık-kuruluş ilişkisine yönelik bir düzenleme getirilmemektedir. Tasarı’nın önceki tasarılarında yer alan ilişkili kuruluşlar ile ilgili ayrıntılı hükümler, özerk kuruluşlar ile ilgili ayrı bir yasal düzenlemeye gidilecek olması nedeniyle Tasarı’nın son şeklinde yer almamıştır.

*kurumlar veya özerk idari otoriteler (...) üçüncü bir kategori*” olarak kabul edilmektedir. Belirli alanlarda düzenleme ve denetleme yetkileri bulunan bu kurumların çalışmalarında herhangi bir merkezi kuruluşla (basbakanlık - bakanlık) “hiyerarsi” ya da “vesayet” ilişkisi içinde olmamaları, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, Tasarı’nın kamu yönetiminin kuruluş ve işleyiş ilkeleri arasında ilk sırada sayılan “idarenin bütünlüğü” ilkesi ile nasıl bağdasacaktır? “İlgili bakanlık” kavramı, Sermaye Piyasası Kanunu’nun 17. maddesinde ya da Rekabet Kurumu Kanunu’nun 20. maddesinde olduğu gibi daha önce farklı yasal düzenlemelerde yer almıştır.<sup>17</sup> Bu yasal metinlerdeki “ilgili bakanlık” konusunda olduğu gibi, Tasarı’nın “iliskili kuruluşlar”ı ele alan maddesinde geçen “iliskili olduğu bakanlık” kavramının da hukuksal niteliği belirsizdir.

Bagli ve ilgili kuruluşlar ile ilgili düzenleme büyük ölçüde 3046 ile aynıdır. Bagli kuruluşlar açısından farklılık, Tasarı’da bu kuruluşların tanımında “genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır” ibaresinin olmamasıdır.

Tasarı’da (Basbakanlığa bagli olanların dışında) müstesarlık şeklinde bagli kuruluş; aynı şekilde müstesarlık şeklinde ilgili kuruluş kurulamayacağı hükme bağlanmıştır. Yine başka bir hüküm ile, bölge düzeyinde teşkilatlanan bagli kuruluşların il düzeyinde, il düzeyinde teşkilatlananların ise bölge düzeyinde teşkilatlanmaları önlenmiştir.

### **Bakanlıklar**

Bakanlıklar, “siyasal ve yönetsel işlevlerin kesistigi en temel merkezden yönetim örgütü”dür.<sup>18</sup> Kamu hizmetlerinin bakanlıklar tarafından yerine getirilmesinin temel ilke olması, görevlerin bakanlıklar arasında bölünüsünde “hizmette birlik” ilkesinin korunması ve bakanlıkların örgütlenmesi, görev yüklenmeleri ve görev değişikliklerinin yasayla olması düşüncesi 1960’li yıllara kadar uzanmaktadır.<sup>19</sup> Türkiye’de devletin temel görevleri genel (merkez) yönetimi oluşturan kuruluşlarca ve özellikle de “çekirdek yürütme birimi” konumundaki bakanlıklarca yerine getirilmektedir.

3046 sayılı yasanın 5. maddesi bakanlıkların “merkez teşkilatı ve ihtiyaca göre kurulan tasra (...)” teşkilatından meydana geleceğini hükme bağlamıştır. Türk kamu örgütlenmesi açısından köklü bir değişim olarak Tasarı, bakanlık örgütlenmesinde tasra teşkilatı olan ve olmayan bakanlıklar biçiminde ikili bir ayrıma gitmekte ve tasra teşkilatı kuramayacak bakanlıkları saymaktadır. Bu ayırımın nedeni ilgili madde gerekçesinde şöyle belirtilmektedir: *“Genel gerekçede de açıklandığı üzere, merkezi idarenin zaman içerisinde bir çok görev ve yetkiyi üstlenmek suretiyle asiri bir şekilde büyüdüğü ve buna bagli olarak hantallasıp etkililiğinin azaldığı bilinmektedir. Yapılan bu ayırım ile bir yandan mahalli idarelerin uygulama kapasiteleri artırılırken, diğer yandan ayrıntılardan kurtulmuş ve günlük uygulamalardan soyutlanmış merkezi idarenin, asli işlevlerine dönerek strateji geliştirme ve denetleme alanında yoğunlaşması amaçlanmıştır.”* (Madde 16 gerekçesi)

Çizelge 1’de 3046 sayılı yasa’da sayılan, Kamu Yönetimi Arastırması’nda (KAYA) önerilen, 57. Hükümet döneminde var olan ve Tasarı’da 1 sayılı Cetvel’de düzenlenen bakanlıklara yer verilmektedir. Çizelgede göze ilk çarpan özellik bakanlık sayısının fazlalığı ve daha önce hiç bakanlık kurulmamış bazı hizmet alanlarında bakanlık kurulmasının önerilmesi açılarından KAYA’nın farklılaşmasıdır. Bir diğer özellik, 57. Hükümet döneminde bakanlık sayısının 17 icraci bakanlık ve 20 devlet bakanı olmak üzere

<sup>17</sup> S. Gözübüyük - T. Tan, *İdare Hukuku – Cilt 1* (Ankara: Turhan Kitabevi, 1998), s. 296.

<sup>18</sup> T. Karaer, “Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu,” *Amme İdaresi Dergisi* (C. 23, S. 2, 1990), s. 48.

<sup>19</sup> T. Karaer, anılan “Cumhuriyet Türkiye’sinde...,” s. 38-39.



37'ye ulasmis olmasidir.<sup>20</sup> Tasari, sayi ve hizmet alanlari açisindan bakanlik örgütlenmesinde 3046 sayili yasanin ilk halindeki düzenlemeye bir dönüs niteligindedir.

**Çizelge 1: Bakanlık Listesi**

3046 Sayili Yasa (1984)	KAYA Projesi Önerisi (1991)	57. Hükümet Döneminde (2002 Ekim)	Tasari
1. Adalet 2. Milli Savunma 3. İçisleri 4. Disisleri 5. Maliye ve Gümrük 6. Milli Eg. Genç. ve Spor 7. Bayındirlik ve Iskan 8. Saglik ve Sosyal Yardim 9. Ulastirma 10. Tarim Orm.ve Köyisleri 11. Çalışma ve Sosyal Güv. 12. Sanayi ve Ticaret 13. En. ve Tabii Kaynaklar 14. Kültür ve Turizm + En fazla 7 Devlet Bakanı	1. Adalet 2. Milli Savunma 3. İçisleri 4. Disisleri 5. Maliye ve Gümrük 6. Milli Egitim 7. Bayındirlik ve Iskan 8. Saglik 9. Ulastirma 10. Tarim 11. Çalışma ve Sos. Güv. 12. Sanayi 13. Ticaret 14. Enerji ve Madencilik 15. Kültür 16. Turizm 17. Çevre ve Doga Koruma 18. Hazine 19. Denizisleri 20. Bilim ve Teknoloji 21. Gençlik ve Spor	1. Adalet 2. Milli Savunma 3. İçisleri 4. Disisleri 5. Maliye 6. Milli Egitim 7. Bayındirlik ve Iskan 8. Saglik 9. Ulastirma 10. Tarim ve Köyisleri 11. Çalışma ve Sosyal Güv. 12. Sanayi ve Ticaret 13. En. ve Tabii Kaynaklar 14. Kültür 15. Turizm 16. Orman 17. Çevre + 20 Devlet Bakanı	1. Adalet ( <b>Tasra</b> ) 2. Milli Savunma ( <b>Tasra</b> ) 3. İçisleri ( <b>Tasra</b> ) 4. Disisleri 5. Maliye ( <b>Tasra</b> ) 6. Milli Egitim 7. Bayındirlik ve Iskan 8. Saglik 9. Ulastirma 10. Tarim ve Köyisleri 11. Çal. ve Sos. Güv. ( <b>Tasra</b> ) 12. Sanayi ve Ticaret 13. Enerji ve Tabii Kaynaklar 14. Kültür ve Turizm 15. Çevre ve Orman + En fazla 8 Devlet Bakanı

Tasari'da "kamu yönetiminin küçültülmesi, daha etkin bir yönetim kurulması ihtiyaci ile kamuoyunun bu dogrultudaki beklentilerinin karsilanmasi amacina" yönelik olarak devlet bakanlarinin sayisi 8 ile sinirlendirilmistir. 3046 sayili yasanin ilk biçiminde devlet bakanı sayisi 7 olarak düzenlenmistir. 1986'da 3313 sayili yasa ile bu sayi 10'a, 1994'te de 4060 sayili yasa ile 20'ye çıkarilmistir. Son dönemlerde Basbakanligin çok fazla bagli ve ilgili kurulusunun olması ve bunların birçoğunun devlet bakanlarına baglanması ile adeta "devlet bakanligi" seklinde adlandırılan "hizmet bakanligi" haline gelen bu birimlerin, 3046'da da tanımlandigi biçimiyle "Basbakan'a yordimci olma" islevine döndürülmesi amaçlanmistir.

### Bakanlık İç Örgütlenmesi:

3046 sayili yasada bakanlık birimleri anahizmet, danisma ve denetim, yordimci birimleri olmak üzere 3'e ayrılmistir. Tasari'nin bakanlık merkez teskilatini düzenleyen 18. maddesinde 3046'dan farklı "denetim birimleri" yer almamaktadır. Tasari'da "İçisleri, Maliye, Milli Egitim, Saglik ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir geregi olarak, kurum disisi müsteri, mükellef veya üçüncü kisi ve kuruluslara yönelik olmak üzere, kurulus kanunlarında belirtilmek sartıyla anahizmet birimi seklinde rehberlik ve denetim birimi olusturulabilir" (Madde 18) biçimindeki düzenleme ile rehberlik ve denetim birimleri "anahizmet birimi"ne dönüştürülmüştür. Tasari'nin, önceki düzenlemeden farklı olarak, denetim ve rehberlik birimlerini bu bakanlıklar açısından "temel görev ve hizmetlerin bir geregi" olarak kabul ettiği söylenebilir.

<sup>20</sup> 3046 sayili yasa öncesinde, 4951 sayili yasa'ya göre "devlet dairelerinin Basbakan'in önerisi ve Cumhurbaşkaninin onayıyla bakanlıklara ayrılacağı" ilkesinin geçerli olduğu dönemde bakanlık ve devlet bakanı sayisi hükümetten hükümete farklılık göstermiş, 1978'te kabinedeki bakan sayisi 35'i bulmuştur. T. Karaer, anılan "Cumhuriyet Türkiye'sinde...", s. 37.

Çizelge 2: Bakanlık Birimleri

3046 SAYILI YASA	TASARI
Anahizmet Birimleri (md 7)	Anahizmet Birimleri (md 19) Anahizmet birimi olarak Rehberlik ve Denetim Birimleri ( <i>Tasra Teskilati Olan Bakanlıklarda</i> )
Danisma ve Denetim Birimleri (md 12)	Danisma Birimleri (md 20)
Teftis Kurulu Başkanlığı,	-
Arastırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,	Strateji Gelistirme Başkanlığı,
Hukuk Müsavırlığı,	Hukuk Müsavırlığı,
Basın ve Halkla İlişkiler Müsavırlığı.	Basın ve Halkla İlişkiler Müsavırlığı.
Yardımcı Hizmet Birimleri (md 13)	Yardımcı Hizmet Birimleri (md 21)
Personel Genel Müdürlüğü veya Dairesi Başkanlığı,	İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı,
Eğitim Dairesi Başkanlığı,	-
İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı,	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı
Savunma Sekreterliği,	-
Özel Kalem Müdürlüğü.	Özel Kalem Müdürlüğü,

Tasari'daki bakanlık iç örgütlenmesi açısından en önemli değisiklik, “denetim” birimleri olan teftis kurullarının kaldırılmasıdır. Tasari ile bakanlık iç örgütlenmesinde yapılan diğer değisikler birim adlarının değistirilmesinden öte bir şey değildir. Örneğin 3046'da düzenlenen Arastırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ile bu birimin yerine getirilen Strateji Gelistirme Başkanlığı arasında işlevler açısından hiçbir farklılık yoktur; tek farklılık “kurum ve kuruluşlar stratejik yönetim ilkelerine göre yönetileceği için” adlandırma itibarıyla ikincisinin Tasari'nin özüne ve yaklaşımına daha uygun olmasıdır.

Tasari'da danisma birimi statüsündeki “Strateji Gelistirme Başkanlığı”ndan ayrı olarak 27. maddede “Strateji Gelistirme Kurulu” oluşturulmaktadır. Bu Kurul'un işlevi “bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teskilatinin geliştirilmesine, bakanlık faaliyetinin performans sonuçlarının değerlendirmesine yardımcı olmak” olarak tanımlanmıştır. Bu işlevler Strateji Gelistirme Başkanlığının işlevleri arasında tanımlanmasına ve halen uygulamada bütün bakanlıklarda birim amirlerinin katıldığı birimler olmasına rağmen neden sürekli nitelikte ayrı bir Kurul oluşturulma ihtiyacı duyulmuştur? Bu sorunun yanıtı madde gerekçesinde verilmektedir: “Kurum ve kuruluşların stratejileri ve politikaları, kurum içi ve dışı ilgili tüm tarafları kapsayacak bir yaklaşım içinde iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturulacaktır. Bu nedenle, Kurul bakanlık müstesarinin başkanlığında, bakanlığın birimlerin yöneticileri yanında konu ile ilgili bilim adamları, uzman kişiler, kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşacaktır.” Tasari'daki bu “stratejik” Kurul ile, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesi ve bakanlık performansının değerlendirilmesi sürecine özel kişi ve kurum temsilcilerinin dahil edilmesi yoluyla “yönetim”in ya da “kamusal alanın sivilleştirilmesi”nin amaçlandığını da söyleyebiliriz.

3046'da yardımcı birimler arasında yer alan Personel Daire Başkanlıkları yerine Tasari'da getirilen İnsan Kaynakları Daire Başkanlıkları açısından da aynı şeyleri söyleyebiliriz. Her iki birimin işlevleri büyük ölçüde aynıdır. Tek farklılık, İnsan Kaynakları Daire Başkanlıklarına, 3046'da yardımcı birimler yer alan Eğitim Dairesi Başkanlıklarının görevlerinin verilmiş olmasıdır.

Tasari'da idari, mali ve güvenlik işlerini yürütmek üzere Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı oluşturulmaktadır. Bu birimin oluşturulması “Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yardımcı hizmet birimlerinde benzer hizmetleri yapan birimleri bir araya

*topla(mak)*” biçiminde gerekçelendirilmiştir. “Benzer işlevleri yapan birimlerin bir araya toplanması”, madde gerekçesinde belirtildiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışının değil, geleneksel bürokrasinin bir özelliği olup, MEHTAP, KAYA gibi reform çalışmalarında ya da 3046 sayılı yasada da öngörülen bir ilkedir. Destek Hizmetleri Başkanlığının işlevleri de, 3046’da var olan İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı’nın işlevleri ile hemen hemen aynıdır. Adlandırma farklılığı dışında iki birimin işlevleri açısından tek farklılık 3046’da yardımcı birimler arasında yer alan “Savunma Sekreterliği”nin görevlerinin Destek Hizmetleri Başkanlığına aktarılmış olmasıdır.

### Hiyerarsik Kademeler ve Unvanlar

Tasari’da, dikey örgütlenmenin hiyerarsik kademeleri artırarak verimsizlik ve hantallığa yol açtığı, oysa “modern örgütlenme modelinde yatay ve esnek yapılara ihtiyaç duyulduğu”<sup>21</sup> belirtilmektedir. “Yeni kamu yönetimine uygun olarak”, hiyerarsik kademelerin azaltılması ve yeni kademeler yaratılmasının önüne geçilmesi amacıyla Tasari’nin 28. maddesinde hiyerarsik kademeler sayılmıştır.<sup>22</sup> Çizelge 3’te görüldüğü gibi her iki düzenlemedeki hiyerarsik kademeler açısından farklılıklar, genel olarak bakanlık örgütlenmesinde memurluk ve seflik kademelerinin kaldırılması ve genel müdürlük ve kurul başkanlıklarının altındaki daire başkanlıklarının kaldırılmasıdır. (Sadece tasra teşkilatı kurabilen bakanlıklar bakımından gereken hallerde daire başkanlığı kurulmasına izin verilmektedir) Tasarruf amaçlı gerçekleştirildiği belirtilen bu düzenleme ile kamu yönetiminde **4569 hiyerarsik birim** kaldırılmakta, hiyerarsi çok daha basık hale getirilmektedir.

**Çizelge 3: Hiyerarsik Kademeler ve Unvanlar**

3046 SAYILI YASA	TASARI		
<b>Bakanlık Merkez Teskilatı</b>	<b>Bakanlık Merkez Teskilatı</b>		
Müstesarlık	Müstesarlık		
Müstesarlığa Bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı	-		
Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı, Daire Başkanlığı	Genel Müdürlük, Başkanlık, Daire Başkanlığı		
Sube Müdürlüğü	Müdürlük		
İhtiyaca Göre Kurulacak Seffik	-		
<b>Bagli Kuruluslarda</b>	<b>Bagli Kuruluslarda</b>		
	<i>Müstesarlık Seklinde</i>	<i>Bakanlık Seklinde</i>	<i>Genel M Seklinde</i>
Genel Müdürlük	-Müstesarlık	- Başkanlık	-Genel Md.
Daire Başkanlığı	- Genel Md/Daire Bsk.	- Daire Bsk.	- Daire Bsk.
Sube Müdürlüğü	- Müdürlük	- Müdürlük	- Müdürlük
Seffik	-	-	-
Memurluk	-	-	-

Tasari’da, 3046 sayılı yasada olduğu gibi “Teşkilatlanma Esas ve Usulleri” başlıklı bir bölüm yer almadığı için hiyerarsik kademe ve unvanlar hakkındaki birçok nokta belirsizdir. Örneğin 3046’da bakanlık merkez teşkilatının “esas hizmet birimi” olarak tanımlanan sube müdürlüklerinin Tasari’da müdürlük olarak düzenlenmesinin adlandırma

<sup>21</sup> Yatay ve esnek yapılar modern örgütlenmenin bir özelliği ise, bu anlayışa göre dikey örgütlenme, işbölümü ve standart yapıların oluşturduğu Weberyen bürokrasi “pre-modern” bir örgütlenme modelidir.

<sup>22</sup> Bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatında ilgili maddede gösterilenler dışında hiyerarsik kademe teşkil edilemeyeceği hükmü 3046 sayılı yasada da yer almaktadır.

farklılığından öte bir şey ifade edip etmediği; yine 3046'da daire başkanlığı ve genel müdürlük kurulması için asgari şartlar tanımlanmış iken Tasarı'da buna yönelik bir düzenlemenin olmaması belirsizlik yaratabilir.

Tasarı'da, bakanlık örgütlenmesinde bakandan sonra gelen en üst hiyerarsik amir konumundaki müstesar ile ilgili madde düzenlemesi 3046 / 22 ile hemen hemen aynıdır. Fakat "İnsan Kaynakları Yönetimi" başlıklı 46. maddedeki "*hükümetin görevi sona erdiğinde, müstesarlar(in)..görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır*" biçimindeki düzenleme ile bir anlamda örnekleri birçok ülkede görülen "siyasal müstesarlık" uygulamasına geçilmektedir.

Tasarı'nın 17/c maddesinde "yardımcılıklar" düzenlenmiştir. Bu düzenleme de 3046'daki düzenlemeden çok farklılaşmamaktadır. Tasarı yardımcı sayısını 3'e, tasra teşkilatları olan bakanlıklarda 5'e çıkarmıştır. 3046'da da zorunlu hallerde ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile müstesar yardımcılarının ve genel müdür yardımcılarının sayısının 5'e kadar çıkarılabileceği hükme bağlanmıştır.

### **Değerlendirme**

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı, kamu örgütlenmesinin mikro boyutu açısından, çok büyük ölçüde 3046 sayılı yasanın bir tekrarı niteliğindedir. Kamu örgütlenmesinin mikro boyutuyla ilgili olarak Tasarı ile getirilen değişiklikler genellikle "vizyon değişikliği" ile sınırlı kalmaktadır. "*Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak*" APK'ların Strateji Geliştirme Başkanlığına, Personel Daire Başkanlıklarının İnsan Kaynakları Daire Başkanlıklarına ve İdari ve Mali İşler Daire Başkanlıklarının Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'na dönüştürülmesi, stratejik yönetim vizyonuna uygun birim adları koymanın ötesinde hiçbir önemli değişiklik içermemektedir. Tasarı'yi kamu örgütlenmesi açısından tartışılabilir noktalar daha çok, örgütlenmenin ilkeleri ve makro boyuttaki düzenlemeler olduğu söylenebilir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, gerekçesinde de belirtildiği gibi, "yeni kamu yönetimi" anlayışı semsiyesi altında toplanan ve birbiri ilişkili olan üç amaca yönelik olarak hazırlanmıştır: "Yerellik - yerinden yönetim", "yönetişim" ve "etkin ve küçük devlet".

Tasarı'da "toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, seffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu, katılımcı ve paylaşımcı bir anlayışa sahip, pro-aktif ve gelecek yönelimli bir bakış açısı, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya yönelik olma, kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olma" özellikler ile "iyi yönetişim" anlayışı tanımlanmaktadır. (Genel Gerekeçe, s. 69-70) Fakat yine genel gerekçede ve madde gerekçelerinde görüldüğü gibi, Tasarı'da katılım ya da paylaşımcılık yurttaşlar ya da örneğin sendikalar açısından değil, daha çok özel sektörün kamusal mekanizmalara karar verici ya da paydaş olarak dahil olması biçiminde düşünülmektedir.

Tasarı'nın birçok maddesinde tanımlanan ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenme ve işleyişine temel olması hedeflenen *yeni kamu yönetimi anlayışı*, kamu yönetimini herhangi bir işletmeden farklı görmeyen "*stratejik yönetim*"e dayandırılmaktadır. Stratejik yönetim Tasarı'da sistem bakışı, esnek ve yatay organizasyon yapıları, 'geleceğe dair tasarım geliştirme', 'misyon ve vizyon belirleme', 'ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme', 'insan kaynaklarını geliştirme' unsurları ile tanımlanmaktadır. (Genel Gerekeçe, s. 86) Özellikle de genel gerekçe ve madde gerekçeleri okundığında Tasarı'nın genel olarak, herhangi bir işletme yönetimi ya da işletmeler için örgüt geliştirme kitabında yer alan "işletme" ya da "örgüt" sözcüklerinin

çikartilip yerine “merkezi idare” ya da “mahalli idare” sözcüklerinin koyulduğu bir metin izlenimini dogurmasi da bu yaklasimi dogrulamaktadır. Yeni kamu yönetimi ile getirilmek istenen stratejik yönetime benzer bir yaklasimi Organizasyon-Metod (O-M) yönteminin moda oldugu 1970’lerde görmekteyiz.<sup>23</sup> O dönemde de işletme yönetiminin hedef, strateji, vizyon, amaçlara göre yönetim, yatay organizasyon gibi kavramlarının kamu yönetimine uyarlanması girişimleri yaygın biçimde görülmektedir. Modası çok çabuk geçen O-M yöntemini kamuya uyarlamaya çalisan uzmanlar gibi günümüzde yeni kamu yönetimi yandaslari da, geleneksel yönetim anlayisinin terk edilerek “stratejik yönetim”e geçilmesi durumunda, merkezi ve mahalli idarelerde yer alan kurumların her biri stratejik hedeflere dogru kosan, vizyon sahibi, esnek, etkili, verimli yönetim birimleri haline dönüσεceğini savunmaktadırlar.

“Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşimini netleştirme, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliğini artırma, yerel yönetimlerin operasyonel düzeyde esnekliklerini ve kaynakları genişletme” amacındaki Tasari, Türk kamu yönetiminin geleneksel çekirdek yürütme birimi olan bakanlıkların konumunu bütünüyle degistirmektedir. Yeni sistemde özellikle de tasra uzantisi kaldırılarak bütünüyle araçsız bırakılan bakanlıklar, hizmeti yürüten kurumlar olmaktan çıkmakta, genel koordinasyon ve yönlendirme kapasitesi artırılarak strateji geliştiren birimler haline dönüştürülmektedir. Fakat belirlenen bu stratejilerin hangi araçlarla uygulama olanagi bulacağı belirsizdir. Yerlesik sistemde seçimle iktidara gelen hükümetin yürütücü ayaklarını oluşturan bakanlıklar, tasra teskilati ile birlikte, hükümetçe belirlenecek ulusal politikaların uygulama araçlarıdır. Tasari’da hükümetin elinden bu yürütme gücü alınmaktadır. Tasari’nin 8. maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri idarenin bütünlüğüne, idarenin kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürüteceği hükme bağlanmıştır. Türk kamu yönetiminde kalkınma planlarının uygulama alanının olmadığı bilinmektedir. İdari vesayet mekanizması öngörülmediği için merkezi yönetimin elinde mahalli idarelerin ulusal politikalara uygun biçimde islemesini sağlamaya yönelik hukuki ya da yönetsel araçlar yoktur; bu durumda mahalli idarelerin, hizmetleri büyük ölçüde “kendi stratejileri”ne uygun biçimde yürütecekleri beklenebilir.

Tasari’nin genel gerekçesinde dile getirilen “Devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların tasra teskilati ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmektedir” biçimindeki yargı, Tasari’nin devletin asli hizmetlerinin içeriği ortaya koymaktadır. (Genel Gerekçe, s. 87) Buna göre devletin asli işlevleri, tasrada örgütlenme olanagi tanınan bakanlıkların hizmet alanları, bir başka deyişle adalet, milli savunma, işleri, maliye ve çalışma ve sosyal güvenliktir.

Tasari’da yönetimin yeniden yapılanmasının “örgütsel tasarım” boyutunda “merkezi yönetim yerine yerinden yönetim, esnek ve yatay organizasyon yapıları”nin tercih edildiği vurgulanmaktadır. Tasari’nin temel hedefleri arasında yer alan küçük, esnek yapıların oluşturulması, Birlesik Krallık, ABD, Hollanda ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde başlayan ve hızla diğer ülkelere yayılan bir süreçtir. Son dönemlerde bazı ülkelere çok sayıda özerk, bağımsız birimin var olduğu asiri parçali kamu örgütlenmesi ciddi tepkilere yol açmıştır; Danimarka’da bir yandan özerkleşme süreci yaşanırken diğer yandan bu sürece tepkiler sonucunda yetkiler yeniden bakanlıklara verilmektedir;<sup>24</sup> Birlesik Krallık’ta da yetkilerin yeniden bakanlıklara verilmesi yönünde, henüz çok ivmeli olmayan ve “git-gel”leri olan bir sürecin başladığı (re-departmentalism) söylenebilir. 1988’de baslatılan esnek, özerk

<sup>23</sup> K. Sürgit, “Organizasyon ve Metot Hizmeti,” *Amme İdaresi Dergisi* (C. 2, S. 4, 1969).

<sup>24</sup> T.B. Jorgensen, “From Agency to Department And Back Again: Contradictory Developments in Danish Public Administration,” *LSE Public Service Seminar Series* (London: tarihsiz).

kurumlar temelinde parçali yönetim anlayisina dayanan *next steps* uygulaması yerine Blair hükümeti, iktidara geldiğinde yayımladığı *Modernisation Government* Raporu ile “merkezi hükümetçe belirlenen ve yürütülen güçlü bakanlık örgütlenmesine dayanan modernleşme tercihi”ni ortaya koymuştur.<sup>25</sup> *Next steps* kurumlarından hiç söz edilmeyen bu Rapor, hizmetlerin yürütülmesinde özerk kurumlar yerine yeniden bakanlıkları etkili ve sorumlu kılma anlayisi tercih edilmektedir. Rapor, merkezi – bütünsel kamu örgütlenmesi modeli olarak “Whitehall” vurgusu sıkça geçmektedir. Bu gelişmeler özerkleşme sürecinin hizini ciddi oranda kesmiştir. Özerkleşme sürecini hizli ve derinden yaşamış ülkelerde özerk, bağımsız birimlerin çok sayıda olduğu asiri parçali kamu örgütlenmesi “temsili demokrasi”, “sorumluluğu olmayan uzmanların iktidarı”, “esgüdümsüzlük” gibi nitelendirmelerle eleştirilirken Tasarı, “*değişimin izlenmesi ve zaman geçirilmeden uyum sağlanması için küçük, etkin ve esnek yapılar*”in sayısını artırmayı hedeflemektedir. Özerkleşme ve esnek yapıların yaygınlaşması ile birlikte Türk kamu örgütlenmesinde de benzer sorunların yaşanacağını söylenebilir.

Gerekçede sıkça dile getirildiği gibi Tasarı’da, “yeni kamu yönetimi anlayisi” “piyasaya dönük olma”, başka bir deyişle “piyasa dostu” biçiminde tanımlanmaktadır. Bütün olarak kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişini düzenleyen bir Temel Kanun Tasarısı’nda sosyal devlete ve “kamu yararı” kavramına hiç değinilmemiş olması, buna karşılık özel sektör, kamu-özel sektör paydaşlığı gibi kavramların sıkça kullanılması nasıl bir kamu yönetimi yaklaşımının tercih edildiğinin diğer göstergeleridir. “Kamu yararı” kavramının geçtiği tek yerin kamu yönetiminin kuruluş ve işleyiş ilkeleri arasında sayılan “düzenleyici etki analizi” ile ilgili maddenin gerekçesinde (hem de kâr-zarar hesabına dayanan fayda-maliyet analizinin tanımında) olması da çok ilginçtir. OECD basta olmak üzere uluslararası kuruluşların ulusal yönetimlere yerleştirmeye çalıştığı “düzenleyici etki analizi”nin bir aracı olarak fayda-maliyet analizi ile kamu yararının nasıl bağdaştırılabildiğini anlamak güçtür.

Tasarı, “ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi kamu yönetimi alanında” sağlamayı temel amaçlarından biri olarak tanımlamaktadır. (Genel Gerekçe, s. 67) Tasarı’da verimsiz ve hantal yönetimin yerine etkili ve verimli bir yönetimin ancak kamu yönetiminin serbestleştirilmesi ile gerçekleşebileceği savunulmaktadır. Oysa yine genel gerekçede dile getirildiği gibi Türk ekonomisi, tarihinin en büyük ve derin krizlerini, ekonomi alanında serbestleşmenin büyük ölçüde sağlandığı bir dönemde yaşamıştır. Bu Tasarı yasalaştığı taktirde, kamunun üretimden çekilmesi, özelleştirme, deregulation, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülebilmesi,<sup>26</sup> idarenin bütünlüğü yerine hizmette yerellik ilkesi, sivilleşme, kâr-zarar hesabına dayalı düzenleyici etki analizi gibi araçlarla, kamu hizmetinin, kamu yararının, kamusal mekanizmaların tasfiyesini sağlayacak ve kolaylaştıracak serbestleştirmeyi kamu yönetiminde gerçekleştirecek, ekonomide yaşanan derin krizlerin yönetim alanında da yaşanmasına neden olacaktır.

<sup>25</sup> Cabinet Office, *Modernising Government* (London: HMSO, 1999).

<sup>26</sup> Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülebilmesini olanaklı kılan 11. maddenin gerekçesinde kamu hizmetinin “sunulması” ya da “yerine getirilmesi” kavramları yerine “kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve süratli **çözülebilmesi**” ifadesi, sözcük tercihi bu tür bir amaçla yapılmamış olsa da, maddenin ve Tasarı’nın amacını ifade eder niteliktedir.

## KAMU YÖNETİMİ REFORMUNDA ÇEVRESEL DEĞERLER: ORMAN VE KIYI ALANLARI\*

**Dr. Bülent Duru**

Ekonomi yönetimi sikintiye düştüğünde, yeni vergi koyma ya da dış kredi bulma olanagi azaldığında ilk akla gelen yeni gelir kaynakları orman ve kıyı gibi doğal değerler olmaktadır. Gerçi Turizmi Tesvik Kanunu ya da imar afları gibi yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesiyle ya da tam tersine koruyucu nitelikteki diğer yasaların gereği gibi uygulanmamasıyla bu alanların büyük bir bölümü zaten önemli bir gelir kaynağı olarak sanayi, enerji ve turizm sektörlerinde hizmet görmektedir. Ancak bu işlev yetersiz görülüyor olacak ki, düzenli aralıklarla bu iki doğal değerın devletın gözetim ve denetimi dışına çıkarılıp satılması, özel girişime açılması için harekete geçilmektedir. Aslında söz konusu istemleri, savaş, ekonomik kriz gibi olağanüstü dönemlerde yüksek sesle dile getirilmesine aldandıp da, yalnızca zorunluluktan kaynaklanan, geçici bir önlem arayışı biçiminde değerlendirmemek gerekir. Karsı karsıya olunan durum aslında çok daha büyük bir yapısal dönüşüm projesinin küçük bir uygulama aşamasından başka bir şey değildir. İste bu yazıda, anılan "büyük projenin" kıyı ve orman gibi iki doğal alana yansımaları, uluslararası çevre politikasını belirleyen en büyük aktörlerden Dünya Bankası'nın tasarımları üzerinde sergilenmeye çalışılacaktır. Bir başka biçimde açıklamak gerekirse, orman ve kıyı gibi ağır baskı altındaki iki alanın anayasa değişikliği ile üzerlerinde özel mülkiyet kurulabilmesine olanak tanımayı tasarlayan düşüncenin arka planının betimlenmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, Banka'nın kıyı ve ormanlarla ilgili genel ilke ve politikalarını yansıtan raporlar incelenerek, Türkiye'de orman ve kıyı gibi doğal değerlerin satışından gelir elde edilmesi beklentisinin dile getirilmesinde somutlaşan bu dünya görüşünün dayandığı kuramsal temelin sergilenmesine girişilecektir. Bir başka anlatımla, bu tür doğal varlıkların merkezi ve yerel yönetimler dışarıda bırakılarak özel sektörün kullanımına sunulma isteginin, Dünya Bankası'nın "governance" sürecini temel alan genel politikalarıyla ve bu arada kendi kıyı ve orman yönetimi ilkeleriyle de uyumlu olduğu, bu açıdan Türkiye orman ve kıyıların düzen değişimine uğrama tehlikesi altında bulunmasında Banka'nın -ve kuskusuz uluslararası çevre politikasındaki diğer aktörlerin- genel politikalarının dolaylı bir etkisinin bulunduğu gösterilmeye çalışılacaktır.

### **Dünya Bankası ve Çevre Sorunları**

Dünya Bankası gibi ana amacı<sup>1</sup>, yoksulluğun giderilmesi, kalkınmanın sağlanması olan bir ekonomi örgütünden kıyı ve orman alanlarını genel politikasından bağımsız bir biçimde ele almasını beklemek, bir başka anlatımla, bu doğal değerlere "ekonomik kalkınma" güdüsünden uzak biçimde, çevre odaklı bir bakış açısıyla yaklaşmasını ummak çok da gerçekçi olmayacaktır. Özellikle 1980'lerden sonra çevreyi de etkinliklerinde göz önünde bulundurmaya, var olan çevre birimini güçlendirmeye, çevre uzmanları çalıştırmaya

---

\* Duru, B., "Kamu Yönetimi Reformunda Çevresel Değerler: Orman ve Kıyı Alanları", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003. Bu yazı daha önce **Planlama** Dergisi'nde yayınlanmıştır: "Ormanların Özelleştirilmesi, Kıyılar ve Dünya Bankası: Doğal Değer mi, Ekonomik Kaynak mı?", **Planlama**, 2003/1, s.47-52.

<sup>1</sup> 1944 yılında kurulan ve asıl amacı sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi sağlamak ve yoksulluğun önüne geçmek biçiminde belirlenen Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen kalkınmayla ilgili projeleri akçal ve teknik açıdan desteklemektedir.

baslayarak uluslararası çevre politikasında önemli aktörlerden biri haline gelse de, Banka, yine de çevre sorunları ile yalnızca ekonomik kalkınmayı sağlama çabalarına bir engel oluşturdugu ölçüde ilgilenmekte, çevresel değerleri ekonomik bir bakış açisiyle ele almaktadır.

Dünya Bankası'nın çevre sorunları ile ilgilenmesinin iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, Banka'nın çevresel bunalım ile yoksulluğu aynı sürecin iki değişik yönü olarak kabul etmesi ya da bir başka anlatımla, çevre sorunları ile yoksulluk arasında güçlü bir bağlantı bulunduğunun farkına varmasıdır. Çevre sorunları ile ilgilenmeye zorlayan diğer etmense Banka'nın bugüne değin yürüttüğü, enerji, sanayi, altyapı, tarım projelerinin çevreye verdiği onarımı güç zararları karşı gelisen güçlü muhalefettir. Banka kredileriyle gerçekleştirilen büyük ölçekli projelere karşı yerel sivil toplum örgütlerince gösterilen tepkiler bunlardan yalnızca biri. 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın dünya gündemine çevreyi güçlü bir biçimde getirmesinin ve örgütün kendi içinde hazırlattığı raporların, desteklenen projelerde çevresel etkilerin dikkate alınması gerektiğini vurgulamasının ardından Banka da etkinliklerinde çevresel etmenleri değerlendirmeye başlamıştır demek yanlış olmayacaktır. Örgüt içindeki çevre biriminin (Environment Department) güçlendirilmesini ve çevre ile ilgili konularda uzman çalıştırmaya başlanmasını da buna bağlamak gerekir.<sup>2</sup>

Kıyı ve orman alanlarının yönetimi de Dünya Bankası'nın çevre sorunları alanına artan ilgisinin yansımalarından biri olarak değerlendirilebilir. Banka'nın bu alanlar için özel yönetim planları yaptırması, türlü yönetim projelerini desteklemesi, kimi yöreler için bilimsel araştırmalar yaptırması ve belki de daha önemlisi bu alanlar için geçerli olacak özel yönetim biçimini belirlemeye yönelik türlü ilkeleri ön plana çıkarması, bu ilginin göstergelerinden yalnızca birkaçı. Ancak Banka'nın bu alanlara etkisi yalnızca desteklediği programların akçal ve teknik boyutu ile sınırlı kalmamakta, örgüt, bütün yönetim sürecinin yönetsel ve tüzel boyutları üzerinde de belirleyici olabilmektedir.<sup>3</sup>

### Kıyı Alanları

Dünya Bankası'nın kıyı yönetimine ilişkin olarak benimsediği ana ilke ve politikaları, 1993 yılında hazırlanan "kıyı alanları yönetimi ilkeleri dizisi"nde<sup>4</sup> bulmak olanaklıdır. Ormanların büyük bölümünün kıyı alanlarında yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda, kıyı yönetimi ilkelerinin önemli ölçüde ormanlık alanlarda da etkili olacağı söylenebilir. Bundan dolayı örgütün kıyı yönetimi ilkeleri üzerinde biraz daha ayrıntılı biçimde durmak yerinde olacaktır. Sürdürülebilir kalkınmayı (sustainable development) sağlama amacı

<sup>2</sup> Jacob D. Werksman, "Greening Bretton Woods", Philippe Sands (Ed.), **Greening International Law**, Earthscan, London, 1993, s.71; Gareth, Porter & Janet Welsh Brown, **Global Environmental Politics**, 2<sup>nd</sup> Edt., Westview Press, Oxford, 1996, s.48.

<sup>3</sup> Banka'nın, kredi verdiği ülkelerin kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması sürecinde "governance" ilkelerini temel aldığı, bu kavramın da pazar ekonomisinin gereklerini ve çok ortaklı yönetimi, özellikle de sivil toplumun güçlendirilmesini gündeme getirdiği bilinmektedir. Bu konuda Bkz. Birgül Ayman Güler, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül 1995, Cilt 28, Sayı 3, s.18-29; Ayşe Tatar Peker, "Dünya Bankası: 'Büyüme' Söyleminden 'İyi Yönetme' Söylemine", **Toplum ve Bilim**, Bahar, S.69, 1996, s.5-59; Filiz Çulha Zabcı, "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", **A.Ü.SBF Dergisi**, Temmuz-Eylül 2002, C.57, No: 3, s.151-180.

<sup>4</sup> The World Bank, **Guidelines for Integrated Coastal Zone Management**, Jan C. Post and Carl G. Lundin (Ed.), Environmentally Sustainable Development Series No.9, Washington D.C., 1993. Söz konusu yapıt, 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın ardından 1993'de Hollanda'da, Noordwijk'de gerçekleştirilen Dünya Kıyı Konferansı'nda (World Coast Conference) oluşturulan "Noordwijk Guidelines" adlı ilkeler dizisinin güncelleştirilmiş ve genişletilmiş biçimidir.



dogrultusunda kiyılarda bütünlesik bir yönetimin sürdürülmesi gerekliligini vurgulayan ilkeler dizisini ana hatlariyla sergilemek, kiyıların neden bir "dogal deger" olarak degil de "ekonomik kaynak" olarak degerlendirilmesinin önerildigini açıklayabilecektir.

Türlü dogal varlıkların, ekonomik kaynakların toplandığı kiyıların Banka'nın etkinlikler listesi içinde yer almasında rol oynayan etmenlerden biri, gelecekte dünya nüfusunun çok daha büyük bir bölümünün bu alanlarda yasayacak olmasidir.<sup>5</sup>

Dünya Bankası'na göre, belli bir alanda kiyi yönetiminin baslatılmasında, yörenin ekonomik durumunu iyileştirme gerekliligi, dogal kaynakların tükenme tehlikesi, kirliligi artan verimli ekosistemlerin zarar görmeye başlaması, dogal yikim sonucunda can ve mal kayıplarının oluşması, bu alanlarda yeni ekonomik kalkınma olanaklarının farkına varılması ve kiyılardan yararlananlar arasında çıkar çatışmalarının ortaya çıkması gibi sorunlardan herhangi biri yeterli olabilir. Buradan da kolayca anlaşılabileceği gibi, Banka'nın kiyılar için öngördüğü özel yönetim biçiminin baslatılmasında ağırlık dogal degerlerin korunmasına degil, ekonomik kalkınmanın sağlanmasına verilmiştir.

Kiyi alanlarında, bütünlesik kiyi alanları yönetiminin (integrated coastal zone management) yasama geçirilmesini öneren Dünya Bankası, bu yönetim biçimini "governance" sürecinin bir uzantisi olarak görmektedir. Amaç, dogal niteliklerini güçlendirerek buralardan en yüksek verimin elde edilmesidir. Bankaya göre, kiyılar, insanların yasamlarını sürdürmeleri için fiziksel ve biyolojik olanaklar sunan, bugünkü ve gelecek kusakların gereksinimlerinin karşılanması için özel bir yönetim biçimini gerektiren degerli dogal kaynaklardandır. Sözü edilen yönetim biçimi olan bütünlesik kiyi alanları yönetimi, kiyıdaki kaynaklardan yararlanan sanayi, enerji, tarım, turizm gibi türlü sektörlerin yönetimi arasında bir denge kurmaya çalışır. Bu yönetim biçiminin sonul amacı, kiyi alanlarından, çevre kalitesini koruyarak, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak biçimde yararlanmaktır. Bir başka anlatımla banka, sektör odaklı, parçacıl anlayışın egemen olduğu geleneksel kiyi yönetimi uygulamalarından vazgeçilerek, daha bütünlesik bir yaklaşımın geliştirilmesinin gerekliligi üzerinde durmaktadır.<sup>6</sup> Bütünlesik bir yönetimin gerekleri olarak da su ilkeler vurgulanmaktadır:

-Kiyi yönetimi programının sonul amacı, program çerçevesinde gerçekleştirilen etkinlikleri ulusal ve yerel düzeydeki kalkınma politikalarının ayrılmaz bir parçası haline getirmektir.

-Ekonomik sektörlerin gereksinimleri ve çevresel öncelikler birlikte düşünülmalıdır.

-Yönetim ve planlama etkinliklerinde iyelik hakkına saygı gösterilmesi ve kazanılmış hakların korunması önemlidir.

-Kiyi yönetimi etkinlikleri yalnızca kiyi kusagi gibi dar bir coğrafi alanda gerçekleştirilmemeli, kiyi çizgisinin her iki yanında, kara ve denizin etkisi altında bulunan bütün bölgeler de ilgi alanının içinde görülmelidir.

<sup>5</sup> Banka, nüfusu kiyi alanlarının en büyük sorunlarından biri olarak görmekte, özellikle az gelişmiş ülkelerde kiyi bölgelerindeki yığılmanın pek çok sorunu da beraberinde getirdiği ön kabulünden yola çıkarak, nüfusun aile planlaması yoluyla denetim altına alınmasının, buraların niteliginin ve üretkenliğinin sürdürülmesinde çok önemli olduğunu savunmaktadır. Gelişmiş ya da az gelişmiş yörelerde nüfusun doğa üzerindeki baskıları arasında bir ayırım yapılmamakta, Neo-Malthusçu bir bakış açısıyla sorunların kaynağında nüfus birikiminin bulunduğu varsayılmaktadır.

<sup>6</sup> Banka'nın yalnızca kiyi yönetiminde degil, çevre yönetiminin diğer konularında da bütünlesik yaklaşımları savunmakta olduğunu belirtmek gerekir. Atık su sorununu ve deniz kirliliğini önlemek için havza ölçeğinin gündeme getirilmesi buna örnek verilebilir. The World Bank Group, **Pollution Prevention and Abatement Handbook 1998: Toward Cleaner Production**, Washington, D.C., 1999, s.108-113.

- Çogunlukla merkezi ve yerel yönetimler arasında ya da bu iki yönetim boyutunun kendi içlerinde görülen çatışmalar ya da boşluklar, kıyıda etkili bir yönetim dizgesinin kurulamamasının en önemli nedenlerinden biridir. Bundan dolayı, yönetim sürecinde merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler arasında yatay ve dikey esgüdüm sağlanmasına öncelik verilmelidir.

-Kıyıda alanlarında yerleşmiş bulunan, enerji, tarım, sanayi, turizm, ulaştırma gibi sektörlerin kararları arasında uyum sağlayacak yeni bir "karar alma" yapısı geliştirilmelidir.

-Kaynaklardan yararlanılması ya da belli alanların kullanılması gibi konularda çıkabilecek olası anlaşmazlıkları çözmeye yönelik bir yapının geliştirilmesi gereklidir.

-Karar alma düzeneklerinde ve yönetim sürecinde kıyıda bölgesindeki tüm aktörlerin (stakeholders<sup>7</sup>) yönetim sürecine etkin biçimde katılmaları desteklenmeli, bir başka anlatımla, merkezi ve yerel yönetimlerin yanı sıra, gönüllü örgütler, yerel halk ve özel sektörün yönetim düzeneginde yer almasını sağlayacak yollar açılmalıdır.<sup>8</sup>

-Çevre sorunlarının sınır aşırı etkilerde bulunması uluslararası alanda işbirliğini gerekli kıldığından, kıyıda ülkeler arasında işbirliğine gidilmesi ya da ortak yönetim programlarının oluşturulması zorunludur.

-Kıyıda yönetimi programı kapsamında yapılacak işler ulusal kaynaklardan karşılanamıyor ise uluslararası kuruluşlardan destek alınmasının yolları aranmalıdır.

### **Orman Alanları**

Dünya Bankası'nın, desteklediği kalkınma projeleri aracılığıyla orman alanlarına verdiği zararları ya da türlü yörelerde ormanların gelişimi için verdiği destekleri bir yana bırakarak, örgütün genel olarak ormanlara bakış açısını ve ideal orman yönetimi kurgusunu sergilemek yerinde olacaktır. Bu doğrultuda, 2002 yılı sonunda Banka yönetim kurulunca onaylanan ve Banka'nın ormanlarla ilgili yeni stratejilerini yansıtan rapor dayanak noktası olarak alınabilir.<sup>9</sup>

Raporda, ormanların korunması gereğinin ilk nedenlerinden biri olarak buraların endüstriyel ve ticari gelişiminin merkezinde yer almaları gösterilmekte, bu alanların kötü yönetimi sonucunda gelişmekte olan pek çok ülkenin önemli gelir kaynaklarından yoksun kaldığının ve orman değerlerinin pazara giremediğinin üstünde durulmaktadır. Banka'nın son dönemde izlediği orman yönetimi politikasının genel olarak başarısız olarak değerlendirilebileceği, bunun da bugüne kadar yalnızca koruma amacını güden, "pasif" politikalardan kaynaklandığı vurgulanmaktadır. Bundan ötürü de, örgütün bu konudaki politikalarının, orman alanlarının ekonomik kalkınma ile olan bağını daha güçlü biçimde dile getiren üç ana doğrultuda gelişeceği belirtilmektedir. Raporda bunlar,

-Orman varlığının yoksulluğun azaltılmasında kullanılması,

-Ormanların sürdürülebilir ekonomik gelişmeyle bütünleştirilmesi,

<sup>7</sup> "Stakeholder" sözcüğü, çevre yönetimi sürecinde dolaylı ya da dolaysız biçimde etkili olabilecek bütün aktörleri anlatmaktadır; bu açıdan, merkezi yönetim, yerel yönetimler, gönüllü örgütler, araştırma kurumları, özel sektör, baskı grupları, yerel topluluklar ve yöre halkı bu kavramın içinde düşünülmektedir.

<sup>8</sup> Rapora göre, pek çok ülkede kıyıda özel iyelik söz konusu olabildiğinden, devletin buralara tek basına müdahalesi türlü sorunlara yol açabilmektedir. Bunun önüne geçmenin etkili bir yolu, politikalar, planlar, programlar arasında, kısacası bütün yönetim sürecinde, esgüdümü sağlayacak özel düzeneklerin kurulması ve buralarda sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün temsil edilmesidir.

<sup>9</sup> World Bank Group, **A Revised Forest Strategy for the World Bank Group**, Washington, D.C., 2002.

-Yasamsal öneme sahip olan çevresel degerlerin korunmasi,

biçiminde ifade edilmektedir. Raporu genel olarak degerlendirmek gerekirse, orman yönetimi "governance" sürecinin bir uzantisi olarak algılanmakta, ormanlar da ekonomik kalkınmayı ve daha da önemlisi serbest pazarı güçlendirecek araçları bünyesinde barındırdığı için özel olarak yönetilmesi gereken alanlar olarak görülmektedir. Bu yönetim süreci, geleneksel yönetim biçiminden farklı olarak "governance" ilkeleri çerçevesinde, serbest pazar ekonomisi kurallarına ve çok ortaklık temeline dayalı olarak, merkezi yönetimin, gönüllü örgütlerin ve özel şirketlerin denetiminde gerçekleştirilecektir. Toprak ve doğal kaynaklar üzerindeki özel iyeliğin, verimliliğin, kazanılmış hakların, özel sektörün, rekabet kurallarının, çok ortaklı ya da özel amaçlı yönetimin, serbest pazarın, kirleten öder ilkesinin, kısacası "governance"nin üzerinde yükselen bu ilkeler dizisi, Banka'nın ormanların korunması ve işletilmesi konusunda da genel politikalarından ayrılmadığını göstermektedir.

### Sonuç

Türkiye'de Dünya Bankası denildiğinde akla ilk olarak krediler, borçlar, piyasalar, kısacası ekonomi geliyor kuskusuz. Ancak son yıllarda yaşamımızın içine iyice giren bu örgüt yalnızca ekonomi dünyasını etkilemekle kalmamakta, bütün kamu yönetiminde ve bu arada çevre yönetiminde de geri çevrilmesi zor olan yapısal dönüşümlerin temellerini atmaktadır. Hiçbir çevresel ve kültürel değer kaybı tasimadan, kıyı ve orman alanlarının satışından elde edilecek gelirin ekonomik krizden çıkış yollarından biri olarak görülmeye başlanması da, ekonomi ve kamu yönetimini Dünya Bankası ve diğer uluslararası finans örgütleri ilkeleri doğrultusunda biçimlendirme sürecinin başarıyla devam ettiğini göstermektedir.

Dünya Bankası'nın yapısal uyum programlarının, kredi verilen ülkelerin kamu yönetimlerini "governance" ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırmayı amaçladığı, bunun da somut olarak, yönetimi yeniden yapılandırma, devleti küçültme, kamu giderlerini azaltma, özel sektör yönetim tarzını kamu yönetimine yansıtma ve en önemlisi özelleştirme uygulamalarını hızlandırma anlamına geldiği bilinmektedir. Bilinen bir başka şey de, Banka'nın özelleştirme sürecini geniş biçimde algılaması ve Türkiye'nin ormanlarını, bu arada -ormanların büyük bölümü kıyı alanlarında bulunduğundan dolayı- kıyıları da satılması gereken alanlar olarak önermesi.

Banka'nın çevre birimlerince hazırlanan ve "doğa-insan" odaklı olması beklenen raporların aslında yalnızca "ekonomi-kalkınma" odaklı bir bakış açisinin etkisi altında kaleme alındığı görülmektedir. Yazı boyunca incelenen her iki belgeye bir bütün olarak bakıldığında dikkati çeken şeylerden birisinin, devletin bu alanlardaki işlevinin oldukça azaltılmış, yalnızca esgüdümün sağlanması, yönetimin aksamaması için uygun koşulları yaratmakla sınırlanmış olduğu görülecektir. Kimi yerlerde, bu alanların yönetim sürecinde kamu kurumlarının ve özellikle de yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunduğu belirtilse de, uygulamada özel kesimin daha ağır basacağı, özellikle az gelişmiş ülkelerde, merkezi ve yerel yönetimlerin çok da etkili olmadığı, yönetimin işleyişinde türlü sorunlar bulunduğu göz önünde bulundurulduğunda, özel kesimin güçlü bir aktör durumuna geleceği açıktır.

Banka, orman ve kıyıları -tıpkı çevre politikalarında olduğu gibi- ekonomik kalkınma çerçevesinde ele almakta, buradaki sıkıntıları ekonomik kalkınmanın önünde bir engel oluşturduğu ölçüde bir sorun olarak görmektedir. Bu alanlardaki doğal ve kültürel değerlerin korunması, yok olmakta olan canlı türlerinin koruma altına alınması, ancak

ekonomik kalkınmaya katkı sağladığı ölçüde gündeme gelmektedir. Örneğin, kıyı yönetimi ile ilgili ilkeler dizisinde, belli bir yörede başlatılan kıyı yönetimi programının, "sektörel yönetimi güçlendirmek", "ekosistemlerin verimliliğini ve biyolojik çeşitliliğini korumak" ve "kıyı kaynaklarının ussal bir biçimde gelişimini ve sürdürülebilir kullanımını sağlamak" biçiminde baslıca üç amacının olduğu belirtilmektedir. Görülebileceği gibi, üç amaçta da bu alanlardan yararlanma koşullarını geliştirmek ve kalkınmayı sağlamak güdüsü ağır basmakta, bu alanlardaki doğal yaşamın, doğal değerlerin korunması ikinci plana atılmaktadır. Benzer biçimde, ormanların korunması ve işletilmesi ile ilgili politikaları içeren belgede de buraların ekonomik potansiyelinin çevresel değerlerinden daha önemli görülmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Çevresel değil de, ekonomik bakış açısının egemen olduğu önerilerde orman ve kıyı alanlarında pazar ekonomisinin gereklerinin yerine getirilmesinin gerekliliği ön plandadır. Rekabetin önündeki engellerin kaldırılmasının, devlet müdahalesinin sınırlandırılmasının, pazar araçlarından yararlanılmasının gündeme getirilmesini ve "kirleten öder", "özel kaynak muhasebesi" gibi ilkelerin önerilmesini de bu çerçevede değerlendirmek gerekir.

### Yararlanılan Kaynaklar

Cicin-Sain, Biliana & Robert W. Knecht, **Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices**, Island Press, Washington, D.C, 1998.

Çağlar, Yücel, **Türkiye Ormanları ve Ormancılık**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992.

Duru, Bülent, **Kıyı Politikası**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2003.

Geray, Cevat, "Kıyılar Ulusun Ortak Mali", **Cumhuriyet**, 14 Nisan 2003.

Görer, Nilgün, Bülent Duru, "Türkiye'de Kıyı Yönetimi Uygulamaları", Özhan, E. & Yüksel Y. (Ed.), 2001, **Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları III. Ulusal Konferansı Bildiriler Kitabı**, 26-29 Haziran 2001, Kıyı Alanları Yönetimi Türkiye Milli Komitesi, ODTÜ, Ankara, s.83-90.

Güler, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül 1995, Cilt 28, Sayı 3, s.18-29.

Kaplan, Selim, "Türkiye Ormanları ve Özelleştirme", **Kamu Yönetimi Dünyası**, S.5, Ocak 2001, s.18-20.

Peker, Ayşe Tatar, "Dünya Bankası: 'Büyüme' Söyleminden 'İyi Yönetme' Söylemine", **Toplum ve Bilim**, Bahar, S.69, 1996, s.5-59.

Porter, Gareth, Janet Welsh Brown, **Global Environmental Politics**, 2<sup>nd</sup> Edt., Westview Press, Oxford, 1996.

Post, Jan C., Carl G. Lundin (Eds.), **The Noordwijk Guidelines for Integrated Zone Management**, The World Bank, Environmentally Sustainable Development Series No.9, 1993.

Werksman, Jacob D. "Greening Bretton Woods", Philippe Sands (Ed.), **Greening International Law**, Earthscan, London, 1993, s.65-84.

World Bank Group, **Pollution Prevention and Abatement Handbook 1998: Toward Cleaner Production**, Washington, D.C., 1999.

World Bank Group, **A Revised Forest Strategy for the World Bank Group**, Washington, D.C., 2002.

Zabci, Filiz Çulha, "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", **A.Ü.SBF Dergisi**, Temmuz-Eylül 2002, C.57 (3), s.151-180.

## KIT'LERDEN KAMU SERMAYELI SİRKETLERE\*

Baris Övgün

Hazine Müstesarlığı tarafından hazırlanan kamu sermayeli şirketler hakkında kanun taslağıyla 1930'lerden beri ülke ekonomisinde önemli bir yer teşkil etmiş olan kamu iktisadi teşebbüsleri (KIT) artık son bulmaktadır. Kanun tasarısına göre; kamu sermayeli şirket, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu, ekonomik alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan anonim şirketler olarak tanımlanmaktadır. Kanun tasarısı ile getirilmek istenen bu yeni tanımlama ile Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarından sonra benimsenen iktisat politikaları anlayışı doğrultusunda KIT'ler için son nokta konulmakta ve bu kuruluşlar artık tamamen tasfiye edilmektedir. Kanunun birinci maddesinde de bu anlayış tüm ortaya konularak, kanunun asıl amacının KIT'lerin yeniden yapılandırılarak anonim şirket haline getirilmeleri ve kuruluşların özelleştirmeye daha iyi bir şekilde hazırlanmalarını sağlamak olduğu belirtilmektedir.

Türkiye, 1920'li yılların sonuna doğru ülkeye gelen yabancı sermayeden beklenen olumlu yararların sağlanamaması, devlet yönetiminde rüşvet ve yolsuzluk iddialarının hat safhaya ulaşması ve bu olayların halk üzerinde olumsuz etkiler yaratması nedeniyle ekonomik ve toplumsal sahada pek parlak olmayan bir tablo ile karşı karşıya kalmıştır. Dünyayı saran 1929 ekonomik buhranı, tüm dünyada olduğu gibi Türk ekonomisi üzerinde de dış ticaret hadlerinin bozulması, ithalat hacminin daralması ve hükümetin bütçe gelirlerindeki azalışlar olarak yansımalarla bulunması ülkenin ekonomik durumunun bozulmasında önemli etkiler yaratmıştır.<sup>1</sup> Bu çerçevede, buhranın yarattığı ekonomik darboğazdan kamu harcamalarının artırılması ve hükümetlerin ekonomiye müdahalesiyle kurtulabileceği kapitalist çevrelerde öne sürülen hakim politika anlayışı olmaya başlamış<sup>2</sup> ve bu anlayışın sonucu Türkiye'de devletçi bir kalkınma anlayışının benimsenmesiyle gerçeklik kazanmıştır. Bu ekonomik sistemde kamu işletmeleri, kamu yararının gerektirdiği her türlü konuda basit rol oynamakta ve tekel niteliği taşımayan alanlarda ise özel sektör üretimde bulunmaktadır. Kamu girişimciliğinin ön plana çıktığı bu anlayış temelinde sermayesinin devlet tarafından karşılandığı kamu iktisadi teşebbüsleri sanayilesmenin birer aracı olarak ve kamu hizmeti niteliği ağır basan alanlarda hizmet verebilmek amacıyla yoğun bir şekilde ülke ekonomisinde yer almaya başlamışlardır.<sup>3</sup>

Kamu girişimciliği anlayışının bir uzantısı olarak kendisine kamu ve özel sektör arasında bir yer bulan kamu iktisadi teşebbüslerinin bu çerçevede ekonomik, sosyal ve siyasal olarak sınıflandırılacak önemli fonksiyonlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

---

\* Övgün, B., "KIT'lerden Kamu Sermayeli Şirketlere", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003.

<sup>1</sup> Yahya Sezai Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi (1923-1950)**, Yurt Yayınevi, Olgaç Matbaası, Ankara, 1982, s.216.

<sup>2</sup> Yakup Kepenek, **Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi**, Savaş Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984, s.63.

<sup>3</sup> Fikret Artan, **KIT'lerde İstihdamın Analizi (1979-1989)**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü Yıllık Programlar ve Finansman Dairesi, Yayın No: DPT: 2283-İPGM: 431, Ankara, 1991 s.12.

- Özel tekellerin ekonomik ve siyasi gücüne karşı çıkmak.<sup>4</sup>
- Yeni üretim yöntemlerini almak, özümsemek ve olabildigince üretime sokmak.<sup>5</sup>
- Tekellerin işletilmesi sonucunda devlete gelir sağlamak ve haksız rant kapılarının önüne geçmek.<sup>6</sup>
- Ekonomiye yön vermek ve ekonomiyi düzenlemek.<sup>7</sup>
- Memlekete ve kendi fabrikalarına gerekli olan usta ve işçileri yetistirmek.<sup>8</sup>
- Kâr maksimizasyonu yerine refah optimizasyonunu sağlayabilmek.<sup>9</sup>
- Düşük fiyatlı mallar üreterek düşük gelir sahibi kisilerin taleplerini karsilayabilmek.<sup>10</sup>
- Stratejik faaliyetleri kontrol altına alarak devletin siyasi otoritesini kuvvetlendirmek.<sup>11</sup>

Oysa, bu kanun tasarisi KIT'lerin sermaye yapılarını ve statülerini degistirerek 1930'lardan günümüze kadar çeşitli sahalarda birçok önemli görevler üstlenmiş ve bu görevlerini büyük ölçüde basarili bir şekilde yerine getirmekte olan KIT'leri devre dışı bırakarak iktisadi sahaya tamamen özel sektöre teslim etme düşüncesinin bir aracı olmaktadır. Bu anlayisi, Maliye Bakanı Kemal Unakitan'ın bir röportajında söylemiş olduğu şu sözlerde de görmek mümkündür:

*'Devlet, ekonomiye bir özel sektör kurulusu gibi bakmaktadır. Bu anlayis temelinde özelleştirilmeyecek tek bir kurulus bile kalmayacaktır. Ayrıca, devletin sanayicilik yapma gibi bir görevi de bulunmamaktadır.'*

Vatandası müşteri olarak gören, kamu hizmeti kavramını tarihe gömen, memur kadrolarını lagvederek çalışma hayatına tamamen özel hukuk hükümlerini getiren ve şirketlerin denetimini bağımsız denetim kuruluslarına açan bu kanun tasarisi, kamu yönetiminde büyük ve kapsamlı etkiler yaratacağından çeşitli zeminlerde incelenmeyi ve tartışılmayı hak eden bir hüviyete sahiptir.

Bu çalışma da böyle bir kaygıyla yola çıkarak kamu sermayeli şirketler hakkında kanun tasarisinin şirketlerin tanımlanması, yönetimi, denetimi ve personel politikası açısından getirdiği yenilikleri, mevcut düzenlemeler ışığında irdelerek genel hatlarıyla ortaya koymayı amaçlamaktadır.

<sup>4</sup> Korkut Boratav, Ergun Turkcan, **Türkiye'de Sanayilesmenin Yeni Boyutları ve KIT'ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993, s.183.

<sup>5</sup> Boratav, Turkcan, **age**, s.256

<sup>6</sup> Metin Kilci, **KIT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2340 IPGM: 442, Ankara, 1994, s.5.

<sup>7</sup> Ejder Ayanoglu, **İktisadi Devlet Tesekküllerinin ve Kamu İktisadi Kuruluslarının Türkiye Ekonomisindeki Yeri**, T.C. Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu (Bilim Raporu-Yeterlilik Etüdü), Ankara, 1991, s.38.

<sup>8</sup> Kemalettin Apak, Cevdet Aydinelli, Mehmet Akin, **Türkiye'de Devlet ve Maadin İşletmeleri**, Selüloz Basımevi, İzmit, 1952, s. 65.

<sup>9</sup> Dieter Bös, **Public Enterprise Economics, Theory And Application**, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986, s.27.

<sup>10</sup> Bös, **age**, s.29.

<sup>11</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002, s.184.

## Kamu Sermayeli Sirket Nedir?

Nisan 2003 itibariyle gündeme gelen Tasari'da kamu sermayeli sirket, kamunun çoğunluk hissesine sahip oldugu, ekonomik alanda faaliyet gösteren ve ticari esaslara göre çalisan anonim sirketler olarak tanımlanmaktadır.

Kamu iktisadi tesebbüsleri, devletin artan ekonomik ve sosyal görevlerinin bir uzantisi olarak ortaya çikmis kuruluşlar oldukları için en genel anlamda devletin mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek için kurduğu tüzel kişilikler olarak tanımlanmaktadır. KIT'leri ilk kez ayrıntılı bir şekilde tanımlayan 1984 tarihli 233 sayılı KHK ise, KIT'lerin iktisadi devlet tesekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının ortak adı olduğunu belirterek bu kavramları ayrıntılı bir şekilde tanımlamaktadır.

### a) İktisadi Devlet Tesekkülü: (IDT)

İktisadi devlet tesekkülleri, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunmak üzere kurulan kamu iktisadi tesebbüsleridir. 233 sayılı KHK'ye göre; IDT'lerin temel nitelikleri, kârlilik ve verimlilik kriterlerine uygun olarak çalışmalarıdır.

### b) Kamu İktisadi Kuruluşu: (KİK)

Kamu iktisadi kuruluşu, sermayesinin tamamı devlete ait olan, tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmetleri üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi tesebbüsleridir. 233 sayılı KHK'ye göre; KİK'ler görevlerini ekonomik ve sosyal gereklere göre yerine getirmektedir.

Kamu sermayeli sirket yasa tasari ise iktisadi devlet tesekkülü ve kamu iktisadi kuruluşunun ortak adı olan kamu iktisadi tesebbüsü deyimine yasada yer vermeyerek kamu sermayeli sirketi, iktisadi devlet tesekküllerini model olarak tanımlamaktadır.

İktisadi devlet tesekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının yukarıdaki tanımlarında üç temel öge vurgulanmaktadır. Bu ögeler, kamu hizmeti, kârlilik ve verimlilik kriteri ve temel mal ve hizmet üretmektir. Kârlilik ve verimlilik ögesinden kastedilen şey bir özel sektör kuruluşundan beklenen minimum girdi ve maksimum çıktı sonucunda elde edilebilecek kâr güdüsü değildir. KIT'lerle ilgili olarak bu tanımda bahsedilen kâr olgusu, KIT'lerin karma ekonomi kuralları içerisinde ekonomik gereklere uygun olarak çalışmalarının gerektiridir. Verimlilik ögesi de tıpkı kâr gibi en az girdi ve en çok çıktıdan ziyade sosyal faydaya vurgu yapmaktadır. Bu anlayışı KIT'lerin bir özel sektör kuruluşu kadar özerk çalışmamlarında<sup>12</sup> ve T.B.M.M.'nin denetiminde olmalarında da görmek mümkündür. KIT'lerin özerklikleri kamu hizmeti sunmaları nedeniyle özel tesebbüsün özerkliğinden farklıdır ve kanunlarla sınırlandırılmıştır.<sup>13</sup>

Tanımlarda karsimiza çıkan ikinci bir öge ise, kamu hizmeti kavramıdır. Kamu hizmeti, Anayasa Mahkemesi'nin 1994 yılında almış olduğu bir kararda belirttiği gibi devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma

<sup>12</sup> Yönetim kurullarının Bakanlar Kurulu tarafından atanması KIT'lerin tam olarak özerk olmadıklarının bir göstergesidir.

<sup>13</sup> Hamza Eroglu, **İdare Hukuku**, Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No:22, 3.B., Kalite Matbaası, Ankara, 1978, s.211.

sunulmuş olan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.<sup>14</sup> Anayasa Mahkemesi'nin yapmış olduğu bu tanımda iki nokta önem arz etmektedir. Birincisi, kamu yararı veya çıkarıdır. İkincisi ise, hizmetin genellikle kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmesidir. Oysa özel sektör kuruluşları her ne kadar kamuya yararlı mal ve hizmet sunumu gerçekleştirebilirler de kamu yararını esas almamaktadırlar. Yani kamu yararı ile kamuya yararlı olma ifadeleri farklı anlamları işaret etmektedir. Kamu hizmetlerinin özel hizmetlerden diğer bir farkı ise, bu hizmetlerin genel çerçevesinin yasama organı tarafından tespit edilmesi ve yönetimin hizmetleri nasıl sunacağı ve bu hizmetlerden hangi şartlarda yararlanılacağını ayrıntılı bir şekilde düzenlemesidir.

Kamu iktisadi teşebbüslerine yönelik olarak yapılmış olan tanımın üçüncü ögesini ise, temel mal ve hizmet kavramı oluşturmaktadır. Bu kavramdan kastedilen şey, KİT'lerin ülke nüfusunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretime sokması olarak anlaşılmaktadır. Klasik liberal sistemde devletin görevleri adalet, güvenlik ve dış ilişkiler olarak sınırlanmış olsa da karma ekonomik modeli benimsemiş olan ülkelerde devlete bir çok alanda görevler yüklenmiştir. Tarihin hiçbir evresinde salt bu üç görevle yetinmeyen devlet, hem piyasa ilişkilerini düzenlemek hem de halkın ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri sunabilmek için faaliyette bulunmuştur.<sup>15</sup> Halkın ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetler bir anlamda kamu hizmeti kavramını şekillendiren temel mal ve hizmetler olmaktadır. Oysa, bir özel teşebbüs bir kamu teşebbüsünden farklı olarak sadece temel mal ve hizmet üretmek yerine kendisine kâr sağlayabilecek her alanda üretim yapmaktadır.

Kamu iktisadi kuruluşlarının ortadan kaldırılması 1980'lerden özellikle de 1990'lardan itibaren başlayan liberalizasyon politikalarının KİT'ler üzerindeki yansımalarının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yasa tasarısı da aynı anlayışı benimseyerek kamu hizmeti niteliği ağır basan ve esas amacı temel mal ve hizmet üretmek olan KİK'leri kamu iktisadi teşebbüsü olarak değerlendirmemektedir. Böylece içinde devletin sermayesi olan kuruluşlar, sosyal fayda ilkesini görmezden gelerek sadece piyasa mantığı çerçevesinde üretimde bulunacaklardır. Kamu sermayesinin çoğunlukta olduğu bu kuruluşların sadece piyasa ilişkileri çerçevesinde faaliyette bulunmaları ve kamu hizmeti, sosyal fayda ve temel mal ve hizmet üretmek gibi görevlerinden arındırılması aynı zamanda özel sektör aleyhine de olumsuz sonuçlar getirebilecektir. 1982 Anayasası'nın 48. maddesine göre; devlet, özel teşebbüslerin milli ekonomi gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır. Oysa, yasa tasarısı kanunlaşırca özel teşebbüslerin karşısında onlara rakip olarak sadece piyasa mantığı çerçevesinde çalışan ve devletin sermaye desteğiyle faaliyette bulunan kamu sermayeli şirketler yer alacaktır.

### **Kamu Sermayeli Şirketlerin Özellikleri:**

Kamu sermayeli şirketlerin genel özellikleri, bugün hâlâ geçerli olan KİT özelliklerinden büyük farklar arz etmemektedir. Özel hukuk hükümlerine tabi olma, genel Muhasebe ve Kamu İhale Kanunu hükümlerinden bağımsız olma ve Sayıştay'ın denetimine girmeme geçmişten günümüze kadar KİT'lerle ilgili olarak yapılan bütün düzenlemelerde görülen özelliklerdir. Yeni kanun tasarısıyla birlikte artık kamu sermayeli şirketler Harç İhale Kanunu'ndan da muaf duruma getirilmişlerdir. Tasarı'nın getirdiği en büyük yenilik ise şirketlerin fesih ve tasfiyelerine ilişkin esasların şirketin ana sözleşmesinde belirtileceğini

<sup>14</sup> Seref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Gim Matbaası, 13.B.,Ankara, 1999, s.236.

<sup>15</sup> Onur Karahanogulları, **Kamu Hizmeti (Kavram Ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Eda Matbaası, 1.B., Ankara, 2002, s.61.



belirten dokuzuncu maddesidir. 1980'lere kadar KIT'lerin tasfiyesi Bakanlar Kurulu kararı ile olurken tasfiye kararı alınmasını kolaylaştırmak için bu yetki 233 sayılı KHK ile Koordinasyon Kurulu'na bırakılmıştır. Ancak, bu tasarı, tasfiye kararını daha da kolaylaştırabilmek amacıyla bir adım daha atarak şirket sözleşmesindeki hükümlere bırakılmaktadır.

### **Kamu Sermayeli Şirketlerin Yönetimi:**

Kamu sermayeli şirketlerin yönetimi ise, Tasarı'nın 5., 6., 7., ve 8. maddelerinde sadece genel hatlarıyla açıklanmaktadır. Bu maddelere göre; şirket, yönetim kurulu, denetim kurulu ve genel kurul tarafından yönetilecektir. Yönetim ve denetim kurulları, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın önerisi üzerine genel kurul tarafından atanmaktadır. Besinci maddede bu kurala istisna olarak, özel sektörün katılımı durumunda şirket ana sözleşmesinde geçen yapılanmaya göre bu organların oluşturulacağı belirtilmektedir. Genel kurulun ise kimlerden ve nasıl oluşacağına dair bir hüküm bulunmazken sadece Türk Ticaret Kanunu'nun 227. maddesindeki bes kurucu şartının aranmayacağı belirtilmektedir.

Kamu sermayeli şirketlerin yönetim biçimi, yürürlükte olan KIT yönetim yapısından büyük farklılıklar arz etmektedir. Bugün geçerli olan düzenlemeye göre; KIT'lerde genel kurul olmamasına karşılık bu tür bir düzenlemeye 1938 tarihli 3460 sayılı Kanun'da rastlanmaktadır. Ancak, 3460 sayılı kanunda belirtilen genel kurul anlayışı ile bu Tasarı'daki düzenleme arasında ise hiçbir benzerlik bulunmamaktadır. 1938 düzenlemesinde genel kurul, çok sayıda bakan ve çeşitli kurumların başkanlarından oluşurken bugünkü düzenleme KIT mantığının dışında anonim şirket mantığıyla uyum gösteren bir şekilde düzenlenmiştir.

Bugün hala geçerli bir organ olan yönetim kurulu, Bakanlar Kurulu kararı ile göreve getirilmektedir. Yönetim kurulunun Bakanlar Kurulu tarafından göreve getirilmesi, KIT'lerin bir kamu kuruluşu olmaları mantığının bir sonucu olmaktadır. Oysa, kamu sermayeli şirketlerin yönetim kurulları, bugünkü düzenlemeden farklı bir şekilde teşkil etmektedir. Bu yapılanmanın KIT'lerde ortaya çıkan siyasi baskıları kamu sermayeli şirketlerin yönetim kurullarında ortaya çıkmasına engel olmak amacıyla özerk bir yapılanma oluşturma anlayışından ziyade KIT'leri anonim şirket bünyesine dönüştürme amacını taşıdığı Tasarı'nın amaç kısmında da açıkça dile getirilmektedir.<sup>16</sup>

Tasarı'nın şirketlerin yönetim yapılanmasında getirdiği bir yenilik de genel müdürlüğün ortadan kaldırılmasıdır. KIT'lerin sorumlu ve yetkili yürütme organı olan genel müdürlüğün ortadan kaldırılması sonucunda tasarı metninde açıkça belirtilmemekle birlikte bu organa ait olan görevlerin de yönetim kurullarınca yerine getirileceği anlaşılmaktadır.

### **Kamu Sermayeli Şirketlerin Denetimi:**

Tasarı, kamu sermayeli şirketlerin denetimini iki ana kategoriye ayırarak düzenlemektedir. Bunlardan ilki, mali, idari ve teknik açıdan şirketleri sürekli olarak denetleyecek olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimidir. İkinci denetim şekli ise,

<sup>16</sup> KIT'lerin yönetim kurullarının Bakanlar Kurulu tarafından oluşturulması bu kuruluşların yıllarca siyasi iktidarların arka bahçeleri olmasına neden olmuştur. Seçim kaybeden ya da partide arzuladığı konuma sahip olamayan kişiler siyasi iktidarların sayesinde bu makamlara getirilmiştir. Kamu sermayeli şirketlerin yönetim kurullarının özerk bir yapılanmayla oluşturulmak istenmesi bu açıdan olumlu sayılabilecek bir adım olsa da bu şirketlerin anonim şirket statüsüyle kurulmaları özerklikten daha farklı amaçların güdüldüğünü ortaya koymaktadır.

performans kriterleri çerçevesinde denetim kurulunun hazırlayacağı raporlar üzerinden DPT ve Hazine Müstesarlığı'nın yapacağı denetimdir.

Denetim konusunda da tasarı, alısagelmis KIT denetim sisteminde önemli değisiklikler yaparak ilgili bakanlığın denetimini kaldırmakta ve daha önce KIT'ler üzerinde bu kadar söz sahibi olmayan DPT ve Hazine'ye büyük görevler yüklemektedir. Ancak, KIT'lerin kamu yönetimi içerisinde hizmetsel yerinden yönetim kurusu olmalarının bir sonucu olarak bugüne kadar ki düzenlemelerde denetimlerinde söz sahibi olan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Basbakanlık Teftis Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftis Kurulu ve Devlet Personel Başkanlığı gibi çeşitli denetim birimlerinden bahsedilmemesi kamu yönetimi reform taslağı ile yaratılmak istenen parçalanmışlığın bir uzantisi olarak karsımıza çıkmaktadır.

Denetim konusunda değinilmesi gereken en önemli madde ise, Tasarı'nın 13. maddesidir. Bu maddeye göre; performans kriterlerinin denetlenmesi konusunda eğer Hazine gerekli görürse bağımsız denetleme kuruluşlarına da denetim yaptırabilecektir.<sup>17</sup> İçinde her ne kadar bir sözcük olarak kullanılmış olsa da kamu ibaresi geçen bir şirketin, kendisinin nasıl ve kimler tarafından denetleneceği belli olmayan bağımsız denetim organlarınc denetlenmesinin mantığını kamu yönetiminin yapılanmasında değil OECD, IMF ve Dünya Bankası raporlarında aramak gerekmektedir.

### **Kamu Sermayeli Şirketlerde Personel Statüsü**

Kamu sermayeli şirketler yasa tasarısı personel sisteminde de radikal denilebilecek değisiklikler getirmektedir. Şirkette çalışacak tüm personelin 1475 sayılı iş kanuna göre (Yeni düzenlemeyle 4857 sayılı İş Kanunu) ve özel hukuk hükümleri çerçevesinde çalıştırılacağı belirtilerek memur ve sözleşmeli personel istihdamına son verilmektedir. Tasarı'nın 14. maddesine göre ise; şirkette çalıştırılacak personelin kadro sayısı, ünvanları, ücretleri ve mali hakları genel kurul tarafından belirlenecektir.

Tasarı'nın personel hükümlerinden büyük farklılıklar gösteren kamu iktisadi teşebbüslerindeki istihdamın hukuki temelleri başlangıçta 1924 Anayasası'nın 92. maddesine ve 1936 yılında çıkarılan İş Kanunu'na dayanmaktaydı.<sup>18</sup> 1964 tarihinde yürürlüğe giren 440 sayılı kanun ise, KIT'lerde memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünün bulunduğunu hüküm altına almıştır. Memurlar ve işçiler yönetim kurulu tarafından ise alınırken, sözleşmeli personelin bakanlar kurulu tarafından ise alınması aslında KIT'lerde sözleşmeli personelin temel istihdam biçimi olmadığını göstermektedir. 1980'den sonra benimsenen iktisat politikaları temelinde ise KIT'lerdeki üçlü istihdam biçimi geçerliliğini korumuş ancak 1984 tarihli 233 sayılı KHK ile sözleşmeli personelin de yönetim kurulu tarafından ise alınacağı belirtilerek bu istihdam biçimi de kalıcı bir hale getirilmiştir.

Hâlen KIT statüsünde bulunan 41 şirketi, kamu sermayeli şirket sekline dönüştüren tasarı, bu bağlamda KIT personel statüsünden büyük ölçüde farklı bir düzenleme getirmektedir.

<sup>17</sup> Tasarı'da bahsi geçen 'bağımsız denetim kurulu' ifadesi bir kavram karmaşası yaratmaktadır. Çünkü, kamu harcamalarını yerindelik açısından denetleyen tek bağımsız denetleme kurulu olan Sayıştay'ın kamu sermayeli şirketleri denetlemeyeceği belirtildiğine ve idare içerisinde Sayıştay gibi bir başka bağımsız denetleme kurulu olmadığına göre bağımsız olma ifadesinden özel denetim kuruluşlarının kastedildiği anlaşılmaktadır.

<sup>18</sup> Osman Atamer, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personeli Rejiminin Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, Devlet Personel Uzmanlığı Tezi, Ankara, 1988, s. 19.

1982 Anayasası'nın 128. maddesinde; devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hüküm altına alınmıştır. Bu anayasa maddesinde belirtilen hükümden farklı olarak kamu sermayeli şirketler yasa tasarısında ise yönetim kurullarının dışındaki her alanda İş Kanunu'na göre istihdam edilen personelin çalıştırılacağı belirtilmektedir. Bu durum da kamu sermayeli şirketlerin asli ve sürekli görevlere sahip olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir.

Anayasanın aynı maddesinde; memurlara ve diğer kamu görevlilerine bir güvence getirmek amacıyla memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, özlük işlerinin ve mali haklarının kanunlarla belirleneceği belirtilmektedir. Oysa, kamu sermayeli şirketlerde çalışacak olan personelin tüm özlük haklarının ve niteliklerinin İş Kanunu temelinde şirketin genel kurulu tarafından belirle saptanması ve Tasarı'da işçi olarak tek tip bir personel statüsü belirlenmesi aslında kamu yönetiminin bütününde yaratılmak istenen esnek, çağrı üzerine, kısmi zamanlı ve geçici çalışma ilkelerinin kamu sermayeli şirketlerde de yasatılmasını amaçlamaktadır.

Sermaye yapısı bakımından bağlı ortaklık<sup>19</sup> faaliyet alanı bakımından ise İDT'lere benzeyen kamu sermayeli şirketlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmamaları, kamu yönetiminde son zamanlarda görülen kamu hizmeti anlayışından uzaklaşmanın bir halkasını oluşturmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip olma özelliğiyle idarenin içinde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan KİT'lerin yerine kurulan kamu sermayeli şirketlerin, anonim şirket statüleriyle de idarenin neresine oturtulacakları kamu yönetimi açısından başka bir önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi reformunun önemli bir parçası olan kamu sermayeli şirket yasa tasarısıyla günümüzde geçerli olan KİT yapısı topyekün değiştirilmektedir. 1980'li yıllardan sonra KİT'leri zayıflatmanın önemli araçlarından olmuş olan 399 ve 233 sayılı KHK'leri bile kendisine engel olarak gören Tasarı'nın KİT yapısında getirdiği tanım, yönetim, denetim ve personel statüsündeki farklılıkları, aslında problemin sadece bir isim değiştirme sorunu olmadığını esas sorunun devletin kamu hizmeti ve sosyal adalet gibi görevlerinden arınmak olduğunu ortaya koymaktadır.

## KAYNAKÇA

Apak Kemalettin, Cevdet Aydınelli, Mehmet Akin, **Türkiye'de Devlet ve Maadin İşletmeleri**, Selüloz Basımevi, İzmit, 1952.

Artan Fikret, **KİT'lerde İstihdamın Analizi (1979-1989)**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü Yıllık Programlar ve Finansman Dairesi, Yayın No: DPT: 2283-İPGM: 431, Ankara, 1991.

Atamer Osman, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personeli Rejiminin Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, Devlet Personel Uzmanlık Tezi, Ankara, 1988.

Ayanoglu Ejder, **İktisadi Devlet Teşekküllerinin ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının Türkiye Ekonomisindeki Yeri**, T.C. Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu (Bilim Raporu-Yeterlilik Etüdü), Ankara, 1991.

<sup>19</sup> Kamu sermayeli şirketler hakkındaki yasa tasarısında, şirketin sermayesinde kamu payının ne kadar olacağı kesin olarak belirtilmemekte, tasarinin sermaye yapısıyla ilgili olan 3. maddesinde ise kamunun sadece çoğunluk hissesine sahip olacağı gibi muğlak bir ifade yer almaktadır.

Boratav Korkut, Turkcan Ergun, **Türkiye’de Sanayilesmenin Yeni Boyutlari ve KIT’ler**, Tarih Vakfi Yurt Yayinlari, Istanbul, 1993.

Bös Dieter, **Public Enterprise Economics, Theory And Application**, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986.

Eroglu Hamza, **Idare Hukuku**, Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayini No:22, 3.B., Kalite Matbaasi, Ankara, 1978.

Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaasi, Istanbul, 2002.

Gözübüyük Seref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayinlari, Gim Matbaasi, 13.B.,Ankara, 1999.

Karahanogullari Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram Ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Eda Matbaasi, 1.B., Ankara, 2002.

Kepenek Yakup, **Gelisimi, Üretim Yapisi ve Sorunlariyla Türkiye Ekonomisi**, Savas Yayinlari, Sevinç Matbaasi, Ankara, 1984.

Kilci Metin, **KIT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayin No: 2340 IPGM: 442, Ankara, 1994.

Tezel Yahya Sezai, **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi (1923-1950)**, Yurt Yayınevi, Olgaç Matbaasi, Ankara, 1982.

# ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI'NIN DEĞİŞEN YAPISI VE KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUN TASARISI\*

Can Umut Çiner

## Giris

Çalışma yasami ve sosyal güvenlik, toplumsal baris, insan sagligi, iktisat ve idare üzerinde genis etkilere sahip olan ve insanların bugünü ile yarınlarını güvence altına alan yasamsal unsurlardır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarisi'nin söz konusu yasamsal olan unsurlarının üzerinde düşünmek ve yazmak hata yapabilme olasiligini içinde barındırır. Acil sonuçlar çıkarılması ve ona uygun tavirlarin alınması bağlamında değerlendirildiğinde henüz tam olarak şekillendirilmemiş bir tasari üzerine yorum yapmanın güçlüğü ortadadır. Ancak, çalışma yasami ve bunun yönetimi üzerinde büyük etkiler yapacak bir müdahale de henüz yasalasmadan tüm yönleri ve tehlikeleri ile değerlendirilmelidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarisi, bes bakanlık haricindeki diger bakanliklarin tasra teskilatlarini kaldirmaktadır. Bunlardan ikisinin, günümüzde diger bakanliklar gibi tasra teskilatina sahip olmayan Milli Savunma Bakanligi ve Adalet Bakanligi olduğu göz önünde tutulursa aslında geriye tasra teskilatinin devam edeceği üç bakanlık kalmaktadır. Bu üç bakanlık da, İçişleri Bakanligi, Maliye Bakanligi ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi'dir. Bu noktadan hareketle, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarisi'nin getirdigi yapılanma içerisinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi'na atfedilen rol, Bakanligin degisen yapisi çerçevesinde tartisilmasi geregi ön plana çıkmaktadır.

Bakanlık 1999 yılından bu yana yeniden yapılanma<sup>1</sup> süreci içindedir. 8 Eylül 1999 yılında yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformunun birinci asamasından sonra, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi alti adet Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Tasarisi hazirlamistir.<sup>2</sup> Bu tasarlardan besi yürürlüğe konmuş; ancak bunların bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmistir.<sup>3</sup> 2003 yılında, söz konusu düzenlemeler yasa olarak çıkarilmistir. Bunlar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi'nin görev alanini yeniden yapılandıran metinlerdir.

---

\* Çiner, C. U., "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi'nin Degisen Yapisi ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarisi", **A.Ü. SBF GETA Tartisma Metinleri**, Özel Sayi (2), No.60, Kasim 2003.

<sup>1</sup> "Yeniden yapılanma" kavrami, üzerinde yeterince tartisilmadan ve yapılanlari yeterince ifade edip etmediginde uyusulmadan kullanilmaktadır. Bu yüzden söz konusu kavram tartismaya açıktir. Bu çalışmada yeniden yapılanma kavraminin tercih edilmesinin nedeni Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi'nin kendi yayınlarında kullanilmasindandır. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi, **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma**, Ankara, Aralık 2000.

<sup>2</sup> Bu tasarilar: Sosyal Güvenlik Kurumu Teskilatinin Kurulmasi Ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Degisiklik Yapilmasi Hakkında Kanun Tasarisi; Sosyal Sigortalar Kurumu Baskanliginin Kurulmasi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Degisiklik Yapilmasi Hakkında Kanun Tasarisi; Esnaf ve Sanatkarlar ve Diger Bagimsiz Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarimda Kendi Adina ve Hesabina Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu Ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Degisiklik Yapilmasi Hakkında Kanun Tasarisi; Türkiye İş Kurumunun Kurulmasi Ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Degisiklik Yapilmasi Hakkında Kanun Tasarisi; Bireysel Emeklilik Kanun Tasarisi; Sosyal Yardim ve Hizmetler Kanunu Tasarisi.

<sup>3</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanligi, **a.g.e.**, s.4.

- a) 25.06.2003 tarihli Türkiye İş Kurumu Kanunu<sup>4</sup>;
- b) 16.07.2003 tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu<sup>5</sup>;
- c) 29.07.2003 tarihli Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu<sup>6</sup>;
- d) 02.08.2003 tarihli BAG-KUR kanunundaki bazı maddelerin değiştirilmesi hakkındaki Kanun<sup>7</sup>

yürürlüğe girmiştir.

19 Kasım 2002'den sonra, SSK ve BAG-KUR alacaklarının yeniden yapılanması, Türkiye Cumhuriyetlerinde yeni Çalışma Ateselikleri, isteğe bağlı sigorta primlerinin yeniden yapılandırılması, BAG-KUR sigortalısı ve BAG-KUR tarım sigortalılarının prim borçlarının yapılandırılması gibi birçok konuda ana eksen çerçevesinde yeni düzenlemeler yapılmaktadır.<sup>8</sup> 2003 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Yakın ve Orta Doğu Çalışma Eğitim Merkezi Başkanlığı (YODÇEM) yeniden düzenlenerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığı (ÇASGEM) olarak değişmiş ve Merkezin Yasası 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Bakanlık bünyesinde bu yasalara ek olarak,

27.02.2003 tarihinde yürürlüğe giren ve 6 Eylül 2003 tarihinde uygulanmaya başlanan 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun;

- Yabancıların Çalışma İzinleri hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği;
- Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmeliği çıkarılmıştır.<sup>9</sup>

1990'lerden sonra yapısal dönüşüm sürecinde önemli değişiklikler ve yeniden yapılanmalar yaşanmaktadır. Bu yeniden yapılanmanın ana eksenini de çalışma yaşamının yönetimine ilişkin yeni düzenlemeler oluşturmaktadır. Çalışma yaşamının bu yeniden düzenlenmesini mevcut ulusal konjonktür içerisinde ve Türkiye'nin uluslararası işbölümünde oynayacağı rol bağlamında nasıl anlayabiliriz? Bu soruya sağlıklı yanıt verilebilmesi için önce yapılan değişikliklerin hukuki ve yönetsel resmini çekmek gerekir. Bu nedenle bu yazının izleyen bölümlerinde çalışma yaşamına ilişkin yapılan hukuki ve yönetsel değişiklikler incelenecek, tüm bu yeniden düzenlemelerin Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile karşılıklı ilişkisi tartışılacaktır. Bu çalışmada Kamu yönetimi sisteminde, bu durumda en önemli üç bakanlıktan biri haline gelecek olan Çalışma ve

---

<sup>4</sup> 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu 25.06.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 05.07.2003 tarihinde 25159 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>5</sup> 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu 16.07.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 24.07.2003 tarihinde 25178 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>6</sup> 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu 29.07.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 06.08.2003 tarihinde 25191 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>7</sup> 4956 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Ve Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Yürürlükten Kaldırılması ve Bu Kanunlara Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun 24.07.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 02.08.2003 tarihinde 25187 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>8</sup> << <http://www.calisma.gov.tr> >> (13.11.2003).

<sup>9</sup> << <http://www.calisma.gov.tr> >> (13.11.2003);

Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin yapısı ve son dönem reformlar ekseninde Bakanligi ilgilendiren maddeler ele alınacaktır.<sup>10</sup>

### 1. Kısa Tarihçe

23.04.1920'de TBMM'nin kurulmasından sonra çalışma yasasının düzenlenmesi üzerinde çok durulan ve tartisilan bir alan olmuştur. 1924, 1928 ve 1932 Is Kanunu tasarılarının bir türlü yasalasamaması bunun kanıtıdır.

Bugünkü adıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sirasiyla 1934 yılında İktisat Vekaleti içinde Is ve İşçiler Bürosu olarak örgütlenmiş; daha sonra 1936 yılında Is ve İşçiler Bürosu Is Dairesi haline getirilmiş; 1945 yılında Çalışma Bakanlığı adıyla kurulmuş; 1974 yılında ayrı bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş; 1983 yılında Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlıkları birleştirilmiş ve 1985 yılında çıkarılan 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Teskilat ve Görevleri Hakkında yasa ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bugünkü halini almıştır.<sup>11</sup>

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, çalışma yasasının tüm alanlarında uygulamaları yürüten, istihdam politikasını örgütleyen ve sosyal güvenlik işlemlerini kurumsallaştıran bir yürütme organıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin çekirdeği 1930'lu yıllarda İktisat Vekaleti içinde oluşmuştur. Buna göre, 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekaleti Teskilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla Bakanlık bünyesinde Is ve İşçiler Bürosu kurulmuştur. Daha sonra Büronun yaptığı çalışmalar sonucunda 1936 yılında 3008 sayılı Is Kanunu çıkarılmış, Is ve İşçiler Bürosu Is Dairesi haline getirilmiştir.<sup>12</sup>

Cumhuriyetin kurulmasından sonra yapılan sanayileşme adımlarının gereği olarak çalışma yasasına ilişkin çeşitli sorunların düzenlenmesi ve denetlenmesi Is Dairelerinden daha kapsamlı bir yapının kurulmasını gerektirmiştir.<sup>13</sup> Buna göre, Bakanlık 28 Ocak 1946 tarihinde kabul edilen ve 30 Ocak 1946'da Resmi Gazetede yayınlanan 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı'nin Kurulus ve Görevleri Hakkında Kanun ile 4763 sayılı Kanuna göre daha geniş şekilde düzenlenmiştir. Bu yasa Bakanlığa işgücü piyasası ve çalışma yasasının düzenlenmesi, işçilerin sağlığının korunması ve sosyal güvenlik konularında önemli görevler vermiştir.

Tarihsel süreç içinde, 1923 yılında ülkemizin ilk sosyal güvenlik kurumu olarak kabul edilen Amele Birliği kurulmuştur. Önemli yeniden yapılanma niyetlerinden biri de 1964/506 sayılı Kanun çıkarken Kurumun adının "İşçi Sigortaları"ndan "Sosyal Sigortalar Kurumu"na dönüştürülmesi olmuştur. Burada, sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanmasının düşünüldüğü bilinmektedir. Buna karşın, bu düşünce yasama geçirilmemiş 1972 yılında üçüncü büyük sosyal güvenlik kuruluşu olarak BAG-KUR

<sup>10</sup> GÜLER, B., "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)" A.Ü. SBF GETA Tartisma Metinleri, Özel Sayı, No.59, Kasım 2003, s.32-33.

<sup>11</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma**, Ankara, Aralık 2000, s.10-11.

<sup>12</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.** s.11.

<sup>13</sup> Bu çerçevede, öncelikle Bakanlık, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara ayrılması Hakkındaki 3721 sayılı Kanunun birinci maddesine dayanılarak, Basbakanın 7 Haziran 1945 tarih ve 6376/6 sayılı teklifi üzerine 7 Haziran 1945 tarih ve 4591 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile kurulmuş bunu izleyen 22 Haziran 1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nin Kurulus ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmış ve 27 Haziran 1945 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bunun hemen arkasında, 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı'nin Kurulus ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş böylelikle Bakanlık 4763 sayılı Kanuna göre daha geniş şekilde düzenlenmiştir.

kurulmuştur. Böylece birbiriyle bağlantısı olmayan üç dev sosyal güvenlik kuruluşa ortaya çıkmıştır. Bu da on yıllarca bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulamamasına yol açmıştır.

Bir başka sosyal güvenlik kurumu olan T.C. Emekli Sandığı ise 1950 yılında kurulmuştur.

1974 yılında, Çalışma Bakanlığı'na verilen sosyal güvenlik ile ilgili görevleri yerine getirmek üzere bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur.<sup>14</sup> Bu dönemde Çalışma Bakanlığı'nin bağlı kuruluşları olan BAG-KUR ve SSK, Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır.<sup>15</sup> Kurulan yeni Bakanlık, uygulamada Çalışma Bakanlığı ile sıkıntılara düşünce 1983 yılına çıkarılan 184 sayılı KHK ile hizmet bütünlüğünü oluşturmak için iki bakanlık birleşerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adını almıştır.<sup>16</sup>

1983 yılı sonunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları birleştirilmiş, Bakanlık 1985 yılında çıkarılan yasa ile bugünkü halini almıştır.

## 2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

### 2.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Görev ve Yetkileri

9 Ocak 1985 tarih ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Teskilat ve Görevleri Hakkında yasa ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tüm örgütlenmesiyle çalışma yasasının düzenlenmesi konusunda temel kuruluş olarak kabul edilmiştir. Bakanlık bu görevini, 3146 sayılı Kanunun üçüncü maddesinde yapılan değişiklik sonucunda<sup>17</sup>, çalışma yasasının çok çeşitli konularıyla birlikte idari açıdan merkez, tasra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı kuruluşlar ve bağlı kuruluşların ilgili kuruluşları aracılığıyla üstlenmiş bulunmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin amacı, işçi ve işveren ilişkilerini düzenlemek, denetlemek, sosyal güvenlik programlarını uygulamak, yaygınlaştırmak ve geliştirmek, yurtdışında çalışan işçilerin hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek olarak tanımlanmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin görevleri 3146 sayılı yasanın ikinci maddesinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Buna göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin başlıca görevleri şunlardır:

- Çalışma yasasını yönetmek;
- Çalışma yasasını düzenlemek;
- Çalışma barışını sağlamak;
- Çalışma yasasının sorunlarını çözmek;
- Tam çalışmayı sağlamak ve çalışanların hayat seviyesini yükseltmek;
- Çalışma yasasını denetlemek;
- Sosyal adaleti ve sosyal refahı sağlamak;
- Sosyal güvenliği sağlamak;
- Sosyal sigorta hizmetlerini uygulamak;
- Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerinin çalışma yasası ve sosyal güvenlik sorunlarını çözmek.

<sup>14</sup> Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 17.11.1974 tarih ve 4 - 1040 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile kurulmuştur.

<sup>15</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma**, Ankara, Aralık 2000, s.10-11.

<sup>16</sup> 13 Aralık 1983 tarih ve 184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Teskilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 4841 sayılı Kanun yürürlükten kalkmıştır.

<sup>17</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu Madde 13.



## 2.2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Tasra Teskilati

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin tasra teskilati 22 bölge ve 1 Sube Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.<sup>18</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Bölge Müdürlükleri'nin çalışmaları 4857 sayılı İş Kanunu, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, 5953 sayılı Basın İş Kanunu, 854 sayılı Deniz İş Kanunu ile bu kanunlara dayalı olarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklere dayanmaktadır.

Çalışma yasasının denetimi amacıyla Kanun, KHK, Yönetmelik, Tüzük, Genelge ve Tebliglerin uygulanmasında bireysel ve toplu iş sözleşmelerinde ve bunlarla ilgili Yüksek Hakem Kurulu, Mahkeme veya hakem kararlarından kaynaklı çizilen çerçevede çıkabilecek uyumsuzluklarla Bölge Çalışma Müdürlüğü görevlidir. Ayrıca Bölge Müdürlüğüne, mülki idare amirlerine konuyla ilgili yapılan başvuruları idari yönden inceleme görevi ve yaptığı inceleme sonucunda gereken işlemleri yerine getirmekle görevlidir.

Bölge müdürlükleri, esas olarak, kanunlarla Bakanlığa verilen görev bölgeleri kapsar niteliktedir. Aşağıdaki tabloda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Bölge Müdürlükleri ve Onlara Bağlı İller gösterilmiştir.

**Tablo 1: Bölge Müdürlükleri ve Onlara Bağlı İller<sup>19</sup>**

BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	BAGLI İLLER
ADANA	Adana, Hatay, İçel, Osmaniye
ANKARA	Ankara, Kastamonu, Çankiri, Kirikkale
ANTALYA	Antalya, Isparta, Burdur
AYDIN	Aydın, Denizli, Muğla
BURSA	Bursa, Balıkesir, Çanakkale
DIYARBAKIR	Diyarbakir, Mardin, Siirt, Sirmak, Batman
EDİRNE	Edirne, Tekirdağ, Kırklareli
ELAZIG	Elazığ, Bingöl, Mus, Tunceli
ERZURUM	Erzurum, Erzincan, Bayburt, Iğdır, Ağrı, Ardahan, Kars
ESKİSEHIR	Eskişehir, Bilecik
GAZİANTEP	Gaziantep, K.Maras, Şanlıurfa, Kilis
İSTANBUL	İstanbul, Yalova
İZMİR	İzmir, Manisa, Uşak
KOCAELİ	Kocaeli, Sakarya, Bolu, Düzce
KAYSERİ	Kayseri, Kirsehir, Nevşehir, Yozgat
KÜTAHYA	Konya, Niğde, Karaman, Aksaray
MALATYA	Kütahya, Afyon
SAMSUN	Malatya, Adiyaman
TRABZON	Trabzon, Giresun, Rize, Gümüşhane, Artvin
VAN	Van, Bitlis, Hakkari
ZONGULDAK	Zonguldak, Bartın, Karabük
SİVAS SUBE MÜDÜRLÜĞÜ (Kayseri Bölge Müdürlüğü'ne Bağlı)	Sivas, Tokat

<sup>18</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Bölge Müdürlükleri, 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Teskilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Teskilat ve Görevleri Hakkında 184 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun uyarınca, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin tasra kuruluşlarıdır.

<sup>19</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayati İstatistikleri 2002, Yayın No.28, Ankara, Temmuz 2003, s.208.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Bölge Müdürlükleri'nin ana mevzuat çerçevesinde görevleri şunlardır:

Devletin iş hayatının denetiminin sağlanması amacıyla İş Kanunu kapsamına giren dosyalarını düzenler ve tutar. İşverenlerin 4857 sayılı İş Kanunu'nun 3. Maddesi gereğince yapacakları bildirimler sonucunda, işyerlerine dosya numarası verilir ve dosya açılır.

İş Kanunu'ndan gelen yetkilerle işyerlerine gerekli izinler verilir, defter ve diğer belgeler tasdik edilir.

Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Magduru Çalıştırma Zorunluluğu başlıklı 4857 sayılı İş Kanununun 30. Maddesi uyarınca işverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde özürlü ve eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu uyarınca istihdama zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı % 6'dan az olamaz ve aynı ilin sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısının toplam işçi sayısına göre hesaplanması esastir.<sup>20</sup>

1475 sayılı Kanununun 35. maddesi uyarınca fazla çalışma izni verme yetkisi Bölge Çalışma Müdürlüğü'nün elindeyken, esnek düzenlemeleri mümkün kılmak için 4857 sayılı kanunla fazla çalışma olanakları sınırlanmıştır. Bu çerçevede yeni kanunla Bölge Müdürlüğü'nün iznine artık gerek kalmamıştır. Buradaki düzenlemeyi, emegin kontrolsüz çalışmasını tetiklediği şeklinde yorumlamak gerekir.

4857 sayılı kanunun 52. Maddesi uyarınca yüzde usulünün uygulandığı işyerlerinde Bölge Müdürlüğü'ne yüzde defterinin tasdik edilmesi gerekmektedir.

Yapı İşyerlerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün 5. Maddesi gereğince yapı iş defterinin tasdik edilmesi gerekmektedir.<sup>21</sup>

Kanunun 78. maddesi gereğince çıkarılan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğüne göre işletme Belgesi alma zorunluluğu bulunan işyerlerinde, Bakanlık iş müfettişleri tarafından yapılacak incelemeler neticesinde uygun görüldüğü takdirde işletme belgesi verilmesi ve Kurma İzni Talebinde bulunan işyerlerine yine yapılan incelemeler sonucunda Kurma İzininin verilmesi gerekir.<sup>22</sup>

Z

---

<sup>20</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kurulus Genel Tanimi**, Ankara, 2002.

<sup>21</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.k.**

<sup>22</sup> T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kurulus Genel Tanimi**, Ankara, 2002.

**Tablo 2: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlükleri'nin Görevlerinin Is Kanunları Çerçevesinde Değişen Maddeleri**

1475 Sayılı Is Kanunu	4857 Sayılı Is Kanunu
Md 3. İsyerini Bildirme	Md 3. İsyerini Bildirme
Md 25. Çalıştırma Zorunluluğu	Md 30. Özürlü Eski Hükümlü ve Terör Magduru Çalıştırma Zorunluluğu
Md 35. Fazla Çalışma Ücreti	Md 41. Fazla Çalışma Ücreti
Md 48. Yüzdelerin Belgelenmesi	Md 52. Yüzdelerin Belgelenmesi
Md 74. Sağlık ve güvenlik tüzükleri	Md 78. Sağlık ve güvenlik tüzük ve yöntemelikleri

Is Kanununa ek olarak Bölge Müdürlükleri özellikle 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu Is Sözleşmesi ve Grev ve Lokavt Kanunu ile diğer Kanun ve düzenlemeler gereğince verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

### 3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin Bağlı ve İlgili Kuruluşları

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 24. maddesinde “Bağlı Kuruluşları”, 25 maddesinde “İlgili Kuruluşları” ve 26.maddesinde ise “İliskili Kuruluşları” tanımlamaktadır. Bu tanımlamalar ekseninde çerçeveyi çizen Tasarı'nın ilgili maddeleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ni yakından ilgilendirmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin **bağlı kuruluşları** şunlardır:

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı<sup>23</sup>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi
- Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nin **ilgili kuruluşları** şunlardır:

- Türkiye Is Kurumu<sup>24</sup>
- Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü<sup>25</sup>
- Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı<sup>26</sup>

Çalışmanın bundan sonraki kısmında, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve onun ilgili kuruluşları üzerine odaklanılacaktır. Bu odaklanmanın nedeni önemli bir çelişki yüzündendir. Bu çelişki, öncelikli olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda dikkati çektiğinden çalışmanın bütünü açısından çok önemlidir. Söz konusu çelişki, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin kendisinin bölge düzeyinde örgütlenmesi,

<sup>23</sup> 4947 sayılı Kanunun birinci maddesinde kurumun yapısı tanımlanmıştır.

<sup>24</sup> 4904 sayılı Kanunun birinci maddesinde kurumun yapısı tanımlanmıştır.

<sup>25</sup> 4956 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun ve Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Yürürlükten Kaldırılması ve Bu Kanunlara Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanunun birinci maddesinde kurumun yapısı tanımlanmıştır.

<sup>26</sup> 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunun birinci maddesinde kurumun yapısı tanımlanmıştır.

bunun yanında ilgili kuruluşlarınca il düzeyinde örgütlenmesinden ileri gelmektedir. Bakanlığın örgütlenmesindeki bu çelişki onun önemine ilişkin bir başka ipucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

16.07.2003 tarihinde çıkarılan 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teskilati Kanunu ile “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlamak, aktüeryal hesaplarını incelemek, mali hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek ve ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmak üzere idarî ve malî bakımdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dahil Sosyal Güvenlik Kurumunun kurulmasına, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenlemektir. Kurumun nihai kuruluş amacı, uzun vadede, primli sosyal güvenlik sistemini uygulamakla görevli sosyal güvenlik ve sosyal yardım kuruluşlarını tek çatı altında toplamaktır.”<sup>27</sup>

Sosyal Güvenlik Kurumu’nun görevleri 4947 sayılı Kanunun üçüncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, sosyal güvenlik politikasını belirlenmesi; bu politikaların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması; sosyal güvenlik ilgili hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi gibi sosyal güvenliğin her alanında düzenlemeler getirmekte ve sınırları çizmektedir.

Buradaki kilit soru şudur: Neden T.C Emekli Sandığı bu kurumun içinde yer almamaktadır? Bu bir çelişkidir ve bu çelişkinin kaynağında Maliye Bakanlığı’nin kendisine bağlı olan ve ciddi finansal birikim taşıyan bu kurumdan vazgeçmemesi bulunmaktadır.

### 3.2. Sosyal Sigortalar Kurumu

04.10.2000 tarihinden itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu bir Başkanlık statüsünde yeniden teşkilatlanmıştır. Buna göre Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü<sup>28</sup> ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü<sup>29</sup> olarak iki Genel Müdürlüğe ayrılmıştır. Bunların yapıları simetri göstermekte olup, içinde mali işlerden idari işlere ve bilgi işleminden satın almaya kadar bağımsızlaşmaya el verecek birimleri kapsamaktadır. Bu bize daha çok başlangıçta bu iki genel müdürlüğün ana yapıdan kopartılacağını düşündürmektedir. Nitekim SSK Sağlık İşleri’nin Sağlık Bakanlığı’na devredilmesi ve özelleştirilmesi girişimleri yoğunlaşmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile gelen buna benzer değişiklikler bulunmaktadır. 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 17. maddesine göre kurum hizmetleri memurlar, işçiler ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi ve 506 sayılı Kanunun 123. maddesine göre sözleşmeli olarak çalıştırılan personelle yürütülmektedir.

Kurumun tasra teşkilatı; illerde, sigorta il müdürlükleri, gerekli görülen illerde sağlık işleri il müdürlükleri ile bunlara bağlı sigorta ve sağlık kuruluşlarından oluşur. Sigorta İşleri

<sup>27</sup> 4947 sayılı Kanun, Madde 1.

<sup>28</sup> 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, Madde 10: “Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü; Genel Müdür, üç genel müdür yardımcısı ile ana ve yardımcı hizmet birimleriyle tasra teşkilatlarından oluşur.”

<sup>29</sup> 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, Madde 13 “Sosyal Sigortalar Kurumu Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü; Genel Müdür, üç genel müdür yardımcısı ile ana ve yardımcı hizmet birimleriyle tasra teşkilatından oluşur.”

Genel Müdürlüğü Tasra Teskilati bünyesinde 81 Sigorta İl Müdürlüğü; 20 Sigorta Müdürlüğü; 9 Sigorta Ödeme Bürosu, Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde ise çalışanlara hizmet verebilecek çeşitli birimler bulunmaktadır.<sup>30</sup>

### 3.3. ISKUR

1946 yılında, 4837 sayılı Kanun ile kurulan “İs ve İşçi Bulma Kurumu”, 4 Ekim 2000 tarihinde Türkiye İş Kurumu (ISKUR) haline getirilmiştir. Bu tarihten sonra, ISKUR 25.06.2003 tarihinde çıkarılan 4904 sayılı yasa ile düzenlenmiştir. ISKUR, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşudur.

Yeni yasa ile eskiden beri sürdürdüğü iş ve işçi bulma hizmetlerine devam eden Kurum, bunun yanında işgücü piyasasını izlemek üzere kurulan işgücü piyasası bilgi sistemi oluşturulması; işgücüne vasıf kazandırma eğitimleri, meslek ve kariyer danışmanlığı; aktif işgücü piyasası politikalarını uygulama konularında örgütlenmekte ve yapılanmasını buna uygun olarak düzenlemektedir.

Yapılan önemli değişikliklerden biri ISKUR'un iş bulma konusunda tekel konumunu kaybetmiş olması ve özel istihdam bürolarına çalışma imkanı verilmesidir. Buna ilave olarak il istihdam kurulları oluşturulmuş; İstihdam ve Meslek Uzmanlığı kadrosu ihdas edilmiştir. Ayrıca yasa uyarınca bölge müdürlükleri kaldırılmış, sube müdürlükleri ise il müdürlüklerine dönüştürülmüştür. ISKUR örgütlenmesindeki bir başka yeni oluşum, üç yeni kurul oluşturulmasıdır. Bunlar:

- Genel Kurul<sup>31</sup>
- Yönetim Kurulu<sup>32</sup>
- Genel Müdürlük<sup>33</sup>
- İl İstihdam Kurulları<sup>34</sup>

Kurum'un Genel Müdürlüğü, merkez ve tasra teşkilatından oluşmaktadır. İl İstihdam Kurulunu yapısı incelendiğinde yerel seçilmiş bürokrasi ile yerel sermaye kesiminin bulunduğu gözlenmektedir. Kurumun Tasra teşkilatı 12. maddede düzenlenmiştir. Buna göre “kurumun tasra teşkilatı, il düzeyinde kurulacak il müdürlüklerinden ve merkez nüfusu 100.000 ve yukarı olan veya Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi çalışan sayısı 10.000'in üzerinde bulunan ilçelerden gerekli görülenlerden kurularak sube müdürlüklerinden oluşur.”<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Bu birimler şunlardır: 582 Sağlık Tesisi, 3 Sağlık İşleri İl Müdürlüğü, 1 İlaç ve Tıbbi Malzeme Müessesesi, 1 Huzurevi (47 yataklı), 30 Kres ve Gündüz Bakimevi, 3 Çocuk Kulübü.

<sup>31</sup> Genel Kurul'un görev ve yetkileri İş Kurumu Kanunu madde 5'de düzenlenmiştir.

<sup>32</sup> Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkileri yine aynı Kanunun 6. Maddesinde düzenlenmiştir.

<sup>33</sup> Genel Müdürlük görev ve yetkileri yine aynı Kanunun 7. Maddesinde düzenlenmiştir.

<sup>34</sup> İl İstihdam kurulları ve görevleri 4904 sayılı yasanın 12. Maddesinde gösterilmiştir. Buna göre: İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptamak; İl istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, işgücü yetistirme etkinliklerini yönlendirmek üzere yerel düzeyde geçerli olacak ilke ve politikalar belirlemek; Kurum il müdürlüğü tarafından hazırlanan yıllık işgücü eğitim planlarını inceleyerek carsa gerekli değişiklikleri yapmak; Eğitim plan uygulaması ile ilgili olarak yöredeki işgücü yetistirme ve istihdam etkinliklerini izleyip değerlendirmektir. Ayrıca il müdürlükleri, il istihdam kurullarının çalışmalarını rapor halinde Genel Müdürlüğe bildirirler.

<sup>35</sup> 4904 Sayılı Yasa, Madde 12.

### 3.4. BAG-KUR

02.09.1971 tarihinde 1479 sayılı yasa ile kurulan BAG-KUR, daha sonra 1986 yılından itibaren yürürlüğe konulan 3235 sayılı yasa ile sağlık hizmeti vermeye başlamıştır.

24.07.2003 tarihinde kabul edilen 4956 sayılı yasa ile Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin bağlı kuruluşu olmaktan çıkarılmış, bağlı kuruluş olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olmuştur. Kurumun merkez ve tasra teşkilatı söz konusu Kanunun üçüncü maddesinde belirlenmiştir. Buna göre tasra teşkilatı, il müdürlüklerinden ve Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacak sube müdürlüklerinden oluşmaktadır. Merkez ve tasra teşkilatının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle belirlenmektedir.

### 4. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda Bakanlık İlgilendiren Maddeler

Amaçlarından biri "merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması"<sup>36</sup> olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 9'u geçici 60 maddeden oluşmaktadır. Tasarı'nın çalışma yasasının yönetimini yakından ilgilendirecek maddeleri kısaca sunlardır:

- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın 6. maddesinin f fıkrasında belirtildiği üzere, "sosyal güvenliğe ilişkin görev ve hizmetler" merkezi idarenin görevleri arasında yer almaktadır. Bu maddenin gerekçesinden çıkarılacağı üzere, sosyal güvenlik hizmetleri, sağlık hizmetlerinin tersine, merkezi yönetiminden vazgeçilemeyecek bir yapıda olduğu anlaşılmaktadır. Aslında bunun nedenini yine konunun finansman boyutunda aramak gerekir, çünkü sosyal güvenlik hizmetleri büyük ölçekli finansal odaklardır.
- Tasarı'nın 16. Maddesi kamu yönetimimize tasra teşkilatı olan ve olmayan bakanlıklar ayırımı getirmektedir. Buna göre, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dışındaki bakanlıkların tasra teşkilatı olmayacaktır. Söz konusu bakanlıklar tasra teşkilatları aracılığıyla bazı hizmetlerini gerçekleştirecektir. Burada vurgulanması gereken, tasra teşkilatı olan bakanlıklardan aslında Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin en önemli konumda olduğudur.
- Tasarı'nın 18.maddesinde, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı müşteri mükellef veya üçüncü kişi veya kuruluşlara yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabileceği belirtilmektedir.
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın 22. Maddesi tasra teşkilatı ve bunun kuruluşuna ilişkin esasları belirlemektedir. Maddenin b fıkrası uyarınca, "Bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde, tek bir tasra teşkilatı kurmaları esastir." Daha önce belirtildiği gibi, Bakanlığın tasra örgütlenmesi bölge düzeyinde, bağlı kuruluşunun ilgili kuruluşları ise il düzeyinde örgütlenmektedir. Buna göre, Bakanlığın yerel düzeyde örgütlenmesinin ileride bu madde gereğince değişebilmesi söz konusudur. Yine maddenin c fıkrasında açık biçimde aynı çelişki göze çarpmaktadır. Kısacası tasarı, özelleştirmek istediği hizmetleri yerelleştirmekte, bu madde de ona bu yönde bir kanal açmaktadır.

<sup>36</sup> T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı** , Ankara, Ekim 2003

- Tasarı'nın 28. maddesinde, bakanlık merkez ve tasra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarsik kademeleri ve unvanları da ayrıca düzenlemiştir. Buna göre, Bakanlıklarda merkez teşkilatlarında genel müdürlük ve kurul başkanlıklarının altındaki daire başkanlıkları kaldırılmıştır. Ancak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi tasra teşkilatı kaldırılmayan Bakanlıklar gereken hallerde bu birimleri kurabileceklerdir.

## SONUÇ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, emegin kontrolünü sağlayabilecek tek kamu otoritesidir. Sendikal faaliyetlerin denetiminden, sendikaların yetki sorunlarına kadar; çalışma standartlarının yaygınlaştırılmasından, istihdam piyasasının düzenlenmesine kadar; çalışma yaşamının istatistik verilerle gözetlenmesinden, bu alanda çıkarılan yasaların uygulanmasının izlenmesine kadar bir çok yetki ve olanakları vardır. Ayrıca yaptırımları olan bir bakanlıktır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, uzun yıllardır sosyal işlevler üstlenmiş diğer bakanlıklar gibi ihmal edilmiştir. Ancak son dönemlerde özellikle sosyal güvenlik fonlarının özel mali piyasalar tarafından yönetilebileceği tartışmasıyla beraber konu bir ilgi merkezi haline gelmiştir. Bu ve çalışmada tartışılan diğer nedenler, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nin neden eskisine oranla daha önemli hale geldiğini açıklamaktadır.

## KAYNAKÇA

T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**, Ankara, Ekim 2003.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kuruluş Genel Tanımı**, Ankara, 2002.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma**, Ankara, Aralık 2000.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri 2002**, Yayın No.28, Ankara, Temmuz 2003.

GÜLER, B., "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)" **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, Kasım 2003.

<< <http://www.calisma.gov.tr> >> (13.11.2003).

## A.Ü. SBF – GETA TARTISMA METINLERİ

- YALÇINKAYA, Ayhan. "Ali Seriatı ve Bir İslam Ütopyasının Kuruluşu", [1/1996 Aralık].
- ERHAN, Çağrı. "Türk-Yunan İlişkilerinde yumusama Olabilir mi?" [2/1997 Ocak].
- GÜNGÖR, Fatih & Metin ÖZUGURLU . "İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet", [3/1997 Subat].
- DIKMEN, Ahmet Alpay. "Varlığın Yazgıdüzeninin Zorunlu Bir İstiratgahi: Bilim", [4/1997 Subat].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "Serbest Bölgelerin Olası Makroekonomik Etkileri ve Bazı Düşündürdükleri", [5/1997 Mart].
- AYDINONAT, N. Emrah. "Fiyatların Bilgi Tasiyici Rolü ve Hayek Üstüne", [6/1997 Haziran].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "On the Smithian Origins of "New" Trade and Growth Theories", [7/1997 Kasım].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "Yeni İktisadi Büyüme Modellerinde Beseri Sermayenin Yeri: Bir Giriş", [8/1998 Subat].
- ÖZUGURLU, Metin. "Haleden Altın Bilezige Bilim ve Üniversite Sanayi İşbirliği", [9/1998 Mart].
- DIKMEN, Ahmet Alpay "New Economic Order: Post-Fordism", [10/1998 Nisan].
- KARACABEY, Argun A. "Yatırım Fonlarının Zamanlama Çabalarının Seçicilik Kabiliyetlerine Etkisinin Değerlendirilmesi", [11/1998 Mayıs].
- ÇINAR, Tayfun. "Dünya Kenti ve Toplumsal Kutuplaşma: İstanbul Dünya Kenti Olmalı mı?", [12/1998 Aralık].
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Çağdas Türk Edebiyatında Ütopya: Bir Giriş Denemesi", [13/1999 Mart].
- KIBRITÇIOĞLU, Aykut. "Türkiye'de Akaryakıt Ürünü Fiyat Gelismeleri ve Enflasyon: Yeni Bulgular", [14/1999 Mayıs].
- ALPKAYA, Gökçen. "NATO Müdahalesi Üzerine", [15/1999 Haziran].
- ALKAN, Ayten. "Özel Alan - Kamusal Alan Ayriminin Feminist Eleştirisi Çerçevesinde Kentsel Mekan", [16/1999 Haziran].
- ALKAN, Ayten. "Toplumsal Cinsiyet ve Kentsel Mekanın Düzenlenmesi Çerçevesinde Kent Planlaması Disiplini", [17/1999 Temmuz].
- PINAR, Abuzer. "Economic and Political Determinants of Local Public Spending in Turkey", [18/1999 Kasım].
- ÖZUGURLU, Metin. "17 Ağustos Körfez Depremi - Yikintilerin Arasından Notlar", [19/1999 Kasım].
- AYDINDONAT, Emrah. "Functions Ascriptions and Functional Explanation", [20/1999 Aralık].
- AYDINDONAT, Emrah. "Invisible Hand Explanation", [21/1999 Aralık].
- ÖZOĞLU, Burçak. "The Balance of Continuity and Chance in the Forms of Work in a Capitalist Economy", [22/1999 Aralık].
- PINAR, Abuzer. "Optimal Vergileme, Levathan Devlet ve Seçmen Davranışı", [23/2000 Ocak].
- ÖZKAZANÇ, Alev. "Yeni Sağdan Sonra: Yeni Sol, Siyasi İktidar ve Mesruiyet", [24/2000 Nisan].
- KARACABEY, Ali Argun. "Gelisen Piyasalarda Özsermaye Maliyetinin Tahmini: Türkiye Örneği", [25/2000 Temmuz].
- DURU, Bülent. "Gökdelenler ve Kent", [26/2000 Kasım].
- BASKICI, M. Murat. "Bilgi Ekonomisinin Bazı Kavramları: Güvende Aldatma ve Aleyhte Seçim Üzerine Bir inceleme", [27/ 2000 Aralık].
- TELLAL, Erel. "Mirsaid Sultan Galiyev", [28/2001 Ocak].
- YALÇINTAS, Altug. "Degistirilebilir Parça Üretimi: Kitle Üretiminin Kökenlerine Deginmeler"[29/ 2001 Ocak].
- YALÇINKAYA, Ayhan. " Dede Korkut İçin Bir 'Kırklama' Denemesi", [30/2001 Subat].
- MAKAL, Ahmet. " Türkiye'de 1950-1965 Döneminde Ücretli Kadın Emegine İlişkin Gelismeler", [31/2001 Mayıs].
- MAKAL, Ahmet. " Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maas ve Ücretlerine İlişkin Gelismeler: 1923-1963", [32/2001 Haziran].
- KARACABEY, Argun A. "Veri Zarflama Analizi", [33/2001 Temmuz].
- GENÇ, İ. Hakki & Hasan SAHİN "Price Movements in the Liberalization Episode of 1980s", [34/2001 Ekim].
- SAHİN, Hasan. "Riskteki Değer (Value at Risk, VaR) ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsasına Uygulanması", [ 35/2001].
- (devami iç sayfada)



- KIZILCA, Kemal. "Alternatif Kur Rejimleri Altında Gelir Bölüşümünün Belirlenisi Üzerine Bir Model", [36/2001].
- PINAR, Abuzer. "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı: Türkiye İçin iller Bazında Bir Tahmin", [37/2001].
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Hançerle Gül Arasında Said Nursi'yi Anlamak", [38/2001, Aralık].
- SAHİN, Hasan. (Eurostat Alanındaki Ülkelerin Telekomünikasyon Sirketlerinin Etkinliği Üzerine Bir Çalışma: Stokastik Sinir Yaklaşımı Uygulaması", [39/2002, Ocak].
- ÖZOĞLU, Burçak. "Emek Çalışmalarının Kurulması Sürecine Bir Katkı", [40/2002, Ocak].
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Medet Pirim Ali Yetis!", [41/2002, Ocak].
- KARACABEY, A.Argun. "Türk Bankalarındaki Üretim Değişiklikleri ve Nedenleri", [42/2002, Ocak].
- SAHİN, Hasan. "Neural Networks: Can they help to improve the forecasting performance" [43/2002, Subat].
- MAKAL, Ahmet. "Türkiye'nin sanayileşme sürecinde isgücü sorunu, sosyal politika ve iktisadi devlet tesekkülleri: 1930'lu ve 1940'li yıllar", [44/2002, Mart].
- ÇELİK, Orhan. "İşletmelerde bir performans ölçütü olarak ekonomik katma değer (EKD) ve Türk Telekom A.S.'de uygulanması", [45/2002, Nisan].
- GENÇ, H. İsmail. H. SAHİN, T. EROL, "Currency Substitution in Turkey", [46/2002, Mayıs].
- VARÇIN, Recep, G. ERGÜN, "Bir Öz Denetim Pratiği Olarak Etkinlik Ölçümü ve Üniversiteler", [47/2002, Mayıs].
- AYTAÇ, Ahmet Murat, "İmparatorluk: Bir Manifesto Çağrısı", [48/2002, Haziran].
- GENÇ, İ.H.- H. SAHİN- S. BEKMEZ "Is Turkish Electorate Homoeconomicus", [49/2002, Temmuz].
- YALÇINTAS, Altug "Associating Path Dependence with Causal Philosophy", [50/2002, Kasım].
- ZABCI, Filiz. " Sosyal riski azaltma projesi: Yoksulluğu azaltmak mı, zengini yoksuldan korumak mı?" [51/2002, Kasım].
- ÇELİK, Orhan. "Muhasebe Kuramı ve Uygulamaları Açısından Muhasebe Bilgilerinin Niteliği" [52/2003, Ocak].
- DIKMEN, Ahmet Alpay. "Standart Üründen Marka Standardizasyonuna", [53/2003, Subat].
- ERDOĞDU, Oya S. "Inflation Rate: Who is Responsible?" [54/2003, Mart].
- KIZILIRMAK, A. Burça & H. SAHİN "Form of the Production Function in Turkish Manufacturing Industries" [55/2003, Nisan].
- ERGÜZELOĞLU, Esra "AB Yönetişim Modelinde Bir Türk Aktör: İktisadi Kalkınma Vakfı", [56/2003, Mayıs].
- KIZILIRMAK, Burça A. (2003) Explaining Wage Inequality: Evidence from Turkey, [57/2003 Haziran].
- YALÇINKAYA, Ayhan. "Gülistan ya da Hayali Alevistan'dan Alevistan Hayaline", [58/2003, Eylül].
- ÖZEL SAYI, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri. Mülkiye'den Perspektifler, [59/2003].