

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERLE YÖNETMEK

**Derleyen:
A. Argun Akdoğan**

ISBN: 978-605-4523-
©Alter Yay. Rek. Org. Tic. Ltd. Őti.
Yayıncı Sertifika No: 11483

DERLEYEN: A. ARGUN AKDOĞAN
KİTABIN ADI: KANUN HÜKMÜNDE
KARARNAMELERLE YÖNETMEK
BASKI ADETİ:1000

Alter Yay. Rek. Org.Tic. Ltd.Őti
1.Cd. Elif Sk. No:7/165
İskitler / ANKARA
www.alteryayincilik.com
alter@alteryayincilik.com

BASKI :
DİZGİ-KAPAK: Özlem ŐENTÜRKLÜ
BASIM TARİHİ : 2012

YAYED
www.yayed.org
merkez@yayed.org

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERLE YÖNETMEK

**Derleyen:
A. Argun Akdoğan**

İÇİNDEKİLER

YETKİ KANUNU -6223: GENEL ÖZELLİKLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME <i>Birgül Ayman GÜLER.....</i>	<i>11</i>
ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI ÇERÇEVESİNDE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER İLE YETKİ KANUNLARI <i>Süheyla Gökalp Alica</i>	<i>31</i>
KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ <i>A. Argun Akdoğan.....</i>	<i>53</i>
PLANLAMA İŞLEVİ ve KALKINMA BAKANLIĞI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME <i>Can Umut Çiner.....</i>	<i>71</i>
KHK'ler KERVANI ve SOSYAL POLİTİKA <i>A. Gürhan Fişek.....</i>	<i>97</i>
636, 644, 645, 648, 657 ve 658 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER ve ÇEVRE <i>Ferhunde Hayırsever Topçu.....</i>	<i>127</i>
KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERLE DEĞİŞEN PERSONEL SİSTEMİ <i>İpek Özkal Sayan & Aytül Güneşer Demirci.....</i>	<i>177</i>

GİRİŞ

6223 sayılı Yetki Yasası 2011'in Mart ayında gündeme gelip altı ay içerisinde sosyal politikalardan sağlığa, bakanlık örgütlenmesinden personel sistemine kadar getirdiği köklü değişikliklerle bilim insanlarının, meslek odalarının ve sendikaların dikkatini çekti. Çeşitli kurum ve kuruluşlar kanun hükmünde kararnameler (KHK) ile ilgili bildirimler ve araştırma raporları yayınlamaya, toplantılar düzenleyerek kamuoyunu aydınlatmaya çalıştılar. Yerel Yönetimler Araştırma, Eğitim ve Yardım Derneği (YAYED) de meslek odalarının, sendikaların ve sosyal bilimcilerin katıldığı bir KHK çalıştayı Kasım 2011'de düzenledi.

Bu çalıştayda dile getirilen görüşlerin bir makale formatında kitaba aktarılması fikri de bu çalıştay sırasında ortaya çıktı. KHK'lardaki düzenleme alanları esas alınarak konular belirlendi. Çalıştaya katılanlar başta olmak üzere bu konuların uzmanlarına kitaba katkı vermeleri için teklif götürüldü. KHK'larla düzenlenen afet yönetimi, eğitim, denetim, uluslararası ilişkiler ile gençlik ve spor konuları, bu alanda çalışanların iş yoğunlukları nedeniyle kaptapta yer almadı. Öte yandan, KHK'ların Türk personel sistemi, bakanlık yapılanması, sosyal politikalar, hukuk, siyaset, su ve çevre alanında getirdiği değişiklikler bu çalışmada yer buldu.

KHK'larla ilgili bu kitabın yazarlarının ortak olarak vurguladığı ilk özellik yapılan düzenlemelerin ivedi nitelikte düzenlemeler olmadığıdır. Dokuz yıldan beri tek başına iktidarda olan bir partinin KHK'ların en önemli parçası olan bakanlık örgütlenmelerini acil bir iş olarak değerlendirmesi tutarlı değildir. Gökalp Alica'nın belirttiği gibi 06.04.2011 tarihinde kabul edilen Yetki Yasası, 14 gün TBMM'de bekletildikten sonra Cumhurbaşkanlığına 19.04.2011 tarihinde sunulmuştur. Bu bekleme süresi KHK'larla yapılan düzenlemelerin "ivedi" olmadığına göstergesi olarak görülebilir.

KHK'lar seçim öncesinde yeniden iktidara geleceği varsayan AKP'ye geniş manevra alanı sağlamayı amaçlamaktadır. KHK'lar ile getirilen hükümler ivedi değildir, ancak KHK'lar gerçekten acil bir şekilde hazırlanmıştır. 8 Haziran 2011 tarihinde, 636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri

Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'nin yürürlüğe girmiş; 29 Haziran 2011 tarihinde, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname ile 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname yayımlanmıştır. Böylece AKP iktidarı 20 gün içerisinde kurduğu bakanlığı ortadan kaldırarak muhtemelen Türkiye Cumhuriyet tarihinin en kısa süren bakanlık teşkilatını kurmuştur. Özkal Sayan ve Güneşer Demirci'de 644 sayılı KHK'da devlet bakanlarına atıfta bulunulmasına rağmen 643 sayılı KHK ile devlet bakanlarının yerini artık başbakan yardımcılarının aldığını belirterek KHK'ların ne kadar büyük bir savruluk ve acele hazırlandığına bir başka örnek sunmaktadır.

Yazarların bir çoğunun vurguladığı bir ikinci özellik ise KHK'ların kapalı kapılar ardında, tartışılmadan, dar kadrolarla oluşturulduğudur. KHK'larla getirilen bakanlık örgütlenmesi ve personel sistemi gibi değişiklikler Özkal Sayan ve Güneşer Demirci'nin belirttiği gibi uzun ve dikkatli çalışmayı ve açık tartışmayı gerektirir.

Bu kitaba katkı verenleri biraraya getirdiği söylenen üçüncü ortak özellik ise AKP iktidarının geçmiş dönemlerde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda olduğu gibi gerçekleştiremediği düzenlemeleri KHK'lar ile kısa yoldan gerçekleştirme arzusudur. 2004 yılındaki tasarıda da bakan yardımcılığı konusu yer almış ve müsteşarların bakan yardımcısı yapılması öngörülmüştür. Çiner ise DPT ile ilgili 2000'li yıllarda başında Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı'nı gündeme getirerek Kalkınma Bakanlığının da rafta kalan bu kurum gibi finansal ve dış ticaretteki liberalizasyon gerekçeleriyle yeniden yapılandırıldığını, Bakanlığın büyük ölçüde bir Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürüldüğü göstermektedir.

Yalnızca Kalkınma Bakanlığının değil, KHK'larla ile yeniden örgütlenen tüm bakanlıkların liberal ekonominin gerekliliklerine yapılandırıldığı bu kitaba katkı veren yazarların bir başka ortak görüşü olarak değerlendirilebilir. 1980'lerde başlayan ve AKP hükümetleri döneminde hız kazanan neoliberal piyasalaşma süre-

cinin somut bir yansıması olan KHK'lar, Fişek'in belirttiği gibi küresel pazar ekonomisi sistemi ile uyuşma adına topluma yönelik hizmetin arka plana iterek "kar" güdüsünü ön plana çıkarmaktadır. Çevre konusunda yetkili otoritenin, yatırımcı kuruluşlarla iç içe hale getiren KHK'lar Hayırsever Topçu'ya göre orman alanlarının, kültür ve tabiat varlıklarının, tarım topraklarının, meralar ve su kaynaklarının sanayi, turizm, enerji, ulaştırma ve konut yatırımları ve projeleri karşısında elden çıkarılabilecek varlıklar haline getirmektedir.

Yaşanan tüm dönüşümler KHK'ların Fişek'in son derece isabetli ifadesi ile Cumhuriyet'in anıt kurumları olarak niteleyeceğimiz yapıların yıkılmasının hedeflediğini göstermektedir. KHK'larla yapılan bakanlık düzenlemeleri ile belli bir standardı olan, kurallara bağlı, birbirine benzeyen, doğrudan kamu hizmeti sunan bakanlık örgütlenmesi Özkal Sayan ve Güneşer Demirci'nin belirttiği gibi son bulmuştur. Ayman Güler, yeni bakanlıkların örgütlenmesinde 3046 sayılı Kanun'da öngörülen üçlü ayırma (anahizmet – danışma/denetim – yardımcı hizmet) uyulmadığını göstermektedir. Yeni kurulan ve yeniden yapılandırılan bakanlıklarda "Teftiş Kurulu" yapısına da yer verilmemiştir.

KHK'larla getirilen bu köklü değişikliklere karşı açılan davalarda verilen yargı kararlarının inceleyen Gökalp Alıca, dönüşümün yalnızca yürütmede değil, yargıda da olduğunu göstermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin KHK'larla ilgili daha önce verdiği iptal kararları ile yeni kararlarının nasıl çeliştiği çarpıcı bir şekilde gözler önüne serilmektedir.

Sonuç olarak, 1973 yılında çıkarılan KHK'ların bile henüz Meclis'de görüşülmediği, 1982 Anayasası ile yasamanın yürütme erki karşısında ciddi bir şekilde geriletildiği Türk siyasal sisteminde KHK'larla devlet örgütlenmesi ve işleyişinde radikal değişikliklerin yapılması demokratik meşruiyet açısından sorunludur. TBMM'nin farklı görüşleri ve talepleri olan toplumsal kesimlerin temsilcilerinin eşit haklara sahip olarak biraraya geldikleri, tartışarak, birbirlerini ikna ederek, uzlaşarak genel kamu yararını sağlayacak politikalar oluşturmaya çalıştıkları bir yer olmaktan çı-

karılarak yürütmenin iradesinin dayatılmasının ciddi sorunlara yol açabileceği bu kitapta vurgulanmaktadır. KHK'ların hangi nedenlerle gündeme geldiğini, KHK'larla ne tür yasal düzenlemelerin ne Şekilde yapıldığını ele alan bu kitapta, tüm yazarlar KHK'larla yönetmenin siyasi, idari ve hukuki boyutlarını eleŐtirel bir biçimde incelemektedir.

YETKİ KANUNU-6223: Genel Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme¹

Birgül Ayman GÜLER²

I. YETKİ KANUNU ÜZERİNE

Hükümetin 28 Mart 2011 günlü başvurusu, TBMM tarafından 6 Nisan 2011 günü kabul edilmiş ve Yetki Kanunu Resmi Gazete’de 3 Mayıs 2011 günü yayımlanmıştır. CHP, Yetki Kanunu’nun yürürlüğünün durdurulması ve iptali için anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur.

Yetki Kanunu süresi altı aydır; süre 3 Kasım 2011 günü son bulmuştur. Hükümet bu süre içinde birden fazla kararname çıkarabilecektir. Hükümet, Yetki Kanununu (1) genel seçim takvimi başlayacağı, (2) TBMM çalışmalarının Ekim ayını bulabilecek olması, ve (3) Ekim ayında bütçe görüşmeleri yapılacağı için yasa etkinliklerine uzun bir süre yeterli zaman ayırlamayacağı gerekçesine dayandırmıştır.

1. Yetki Kanunu çıkarmanın içerik bakımından gerekçesi, tutarsızdır.

Genel Gerekçe’ye göre, yapılan birçok önemli reform yeterli olmamıştır; bu kapsamda ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılması gerekmektedir; buna göre Yetki Kanunu “önemli reformların parçası olan işler içindir. Ancak aynı Genel Gerekçe, Yetki Kanununun “ivedi olarak yapılması gereken bazı düzenlemeler” için öngörüldüğünü belirtmektedir.

Yetki Kanunu, “ivedi gerekli düzenlemeler” için değil, kamu yönetiminde yapı, işleyiş ve personel sistemini köklü biçimde değiştireceği için TBMM tarafından görüşülmesi gereken “reformlar” için istenmiştir.

“Reform” niteliğinde düzenleme, ivedi gereklilikleri değil, bunun tersine, mevcut yapı üzerinde uzun vadede kalıcı olacak de-

¹ Bu makale Haziran 2012 de yayınlanmıştır

² Prof. Dr., Birgül Ayman Güler, İzmir Milletvekili

ğişiklikler yapmak anlamına gelir. Bu tür düzenlemelerin yürütme organına yetki devri ile yapılması Anayasa'ya aykırıdır.

2. Yetki Kanunu'nun madde gerekçeleri ile Kanun'un içeriği tutarsızdır.

Madde gerekçesi-1'e göre, iki temel iş için yetki istenmiştir:

"kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi", "kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personel" sisteminin düzenlenmesi.

Yetki Kanunu, örgüt-görev-yetki ve personel ile ilgili konular için istenmiş olmakla birlikte, Madde-2/6 hükmü, usul ve işleyiş ile ilgili düzenlemeler yapılmasını öngörmüş durumdadır. İlgili hüküm aşağıdaki gibidir:

"Madde-2/6: Kamu hizmetlerinin verimli, süratli ve etkin şekilde yürütülmesini, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasını,

3. Temel ilkeler bulanıktır.

Yetki kanunları Anayasa gereğince kapsam, süre, içerik bakımından açık ve sınırlandırılmış olmalıdır. Oysa Madde 2/b-1, hizmetin "çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesi" ölçütü koymuştur. "Çağdaş kamu yönetimi anlayışı", bilimsel-akademik olarak farklı okullardan oluşan parçalı ve tartışmalı bir yapı taşır; dolayısıyla Yetki Kanunu için gerekli açıklık ve kesinliği taşımaz.

4. Yetki Kanunu ile Kararnameler çelişkilidir.

Yetki Kanunu Madde 2/b-3, "yönetim görevlerine atanmada ve bu görevlerde yükselmeye kariyer ve liyakat esasları"nın esas alınmasını öngörmüştür. Yönetim görevleri (idari görevler), kamu yönetiminde yöneticilik makamlarını anlatır. Oysa çıkarılan kanun hükmünde kararnameler personel sistemi bakımından "kariyer ilkesi" değil "uzmanlık-kadro ilkesi"ni benimsemiştir.

II. ÇIKARILAN KARARNAMELER

Yetki Kanunu çerçevesinde Resmi Gazete 08.06.2011, 27958'de onbir kanun hükmünde kararname yayımlanmıştır. Bunlardan dokuzu bakanlık kurup birleştirme; biri bölgesel kalkınma idareleri kurma; biri de genel düzenlemeler yapma ile ilgilidir. Birleştirme yoluyla kurulan yeni bakanlıklardan biri, bir ay dolmadan ikiye bölünmüş, böylece Haziran kararnamelerinde 20 olan bakanlık sayısı, Temmuz kararnamesiyle birlikte 21'e yükselmiştir.

1) Kararnameciliğin dikkat çeken bir özelliği, 12 Haziran 2011 genel seçimlerinden hemen üç gün önce çıkarılmış olmasıdır. İktidar partisinin de seçim yarışına girdiği son üç günü böyle önemli bir tasarrufa ayırmış olmasının nedenleri üzerinde ayrıca durmak gerekir.

2) Çalışmanın aceleciliği, bunlarda kısa süre sonra değişiklik yapılmasından bellidir. 8 Haziran'da 636 sayılı kararnameyle kurulan "Çevre, Orman, Şehircilik Bakanlığı" bir ay dolmadan geçersiz hale gelmiştir. 644 sayılı kararname ile "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" ve 645 sayılı kararname ile de "Orman ve Su Bakanlığı" olmak üzere iki ayrı yapı kurulmuştur. (Resmi Gazete: 04.07.2011, 27984/ek)

Çalışmanın aceleciliğine başka bir örnek, aynı gün çıkarılan kararnameler arasındaki kopukluktur. 643 sayılı kararname her bakana bir bakan yardımcısı getirmiş ve kadrosunu yaratmış, ama yeni bakanlık kararnamelerinde bu unvana yer verilmesi atlanmıştır.

AKP kararnamelerinden 5'i yeni bakanlıklar kurmaktadır:

KHK/633 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/634 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/637 Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/638 Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/641 Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

AKP kararnamelerinden diğer 5'i, bakanlık birleştirme/ ayırma yapmaktadır:

KHK/635 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/639 Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

~~KHK/636 Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname~~

KHK / 644 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

KHK / 645 Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

KHK/640 Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

AKP kararnamelerinden 1'i GAP benzeri iki bölgesel kalkınma idaresi daha kurmaktadır:

KHK/642 Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ile Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

AKP kararnamelerinden sonuncusu, bakanlıkların kuruluşuna düzenlemeler getirmektedir.

KHK/643 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

III. 643 SAYILI KARARNAME: GENEL DÜZENLEME

Bu kararname, 3046 sayılı bakanlık örgütlenme yasasını değiştirmekte ve aynı gün çıkarılan 633-642 sayılı kararnamelerin uygulama esaslarını belirlemektedir. Bu kararname ile getirilen değişiklikler şunlardır:

1.Devlet bakanları kaldırılmıştır.

Türk kamu yönetimine 1947 yılında giren ve son dönemde sayısı ençok yirmi olabilen "sandalyesiz bakanlık" uygulamasına, gerekçesi belirtilmeksizin son verilmiştir. (Madde-1)

Hükümet hizmet bakanlıklarından oluşmaktadır; kararnamede 20 bakanlık listelenmiştir. 11 bakanlık olduğu gibi korunurken, 5 yeni bakanlık kurulmuş, 4 bakanlık birleştirmelerle yeniden düzenlenmiştir.

2.İki tür Başbakan Yardımcılığı yaratılmıştır.

Yeni düzenlemeye göre (Madde-1) başbakanca görevlendirilecek başbakan yardımcısı sayısında sınır yoktur. Ama maddeye göre beş başbakan yardımcısı unvanlı olacak, bunlar eski devlet bakanlarının görevlendirilmesi prosedürüne (başbakanın önerisi cumhurbaşkanının onayı) bağlı olacaktır. Bunlar, bakanlıklarının yanısıra ayrıca başbakan unvanı taşıyacak; sayıları beşi geçmeyecek; bu unvanla ilgili olarak ayrı bir danışma-büro-personel örgütlenmesi olacaktır.

Unvanlı başbakan yardımcıları, bir tür "iç kabine" ya da "politbüro" manzarası sergilemektedir. Başbakan yardımcılığı devlet bakanlığı unvanına göre daha üstte yer almakta ve bu unvana sahip olanlar "başbakanlık kabinesi" olarak hükümetin 21 bakanının üstünde bir konuma yerleştirilmektedir.

61. Hükümet'in görevlendirmesine bakılırsa, Hükümet'i oluşturan 21 bakanlığa karşılık toplam 26 kurum ve kuruluşun başbakana (4 kurum) ve yardımcılara (22 kurum) bağlandığı görölmektedir.

Bakanlık - Bakanlar Kurulu - Başbakanlık ilişkilerini doğrudan ve kapsamlı biçimde etkileyen bu değişikliğin gerekçesi bilinme-

mektedir. Değişiklikle, Türkiye’de hükümet yapısının “başbakanlık hükümeti” haline getirildiği; bakanlık ve toplu karar verme organı bakanlar kurulunun belirleyiciliğinde kayda değer bir gerileme gerçekleştirildiği görülmektedir.

3. Bakan ile müsteşar arasına “bakan yardımcısı” makamı eklenmiştir.

Bu siyasi pozisyon, her bakanlık için 1 adet olmak üzere toplam 20 adet yaratılmıştır. (Madde-2) Bunları kimin atayacağı, nasıl atanacakları, hizmete girişte hangi koşulları taşıyacakları belirlenmemiştir.

Bakan yardımcısı, her bakanlıkta 1 adet olması zorunlu olan idari devlet yöneticisi müsteşarın üstünde bir tür ‘siyasi müsteşar’dır. Türk kamu yönetimi tarihine İttihat ve Terakki önerisi ile girmiş ama uygulanamamış olan siyasi müsteşarlık, 1937 yılında Başbakan İsmet İnönü’nün desteğiyle yapılan anayasa değişikliği ile girmiştir. Ancak bu düzenleme de sekiz ay sonra Başbakan Celal Bayar desteğinde yapılan başka bir anayasa değişikliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. “Bakanlıkta müsteşar 1 adet olur” kuralı, bu uygulamayı önlemek için doğup yerleşmiştir.

Bakan yardımcılığı, genel uygulama olarak Amerikan başkanlık sisteminde bulunur. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemde, parlamenter rejimlerin toplu sorumlu Bakanlar Kurulu ve hem tek tek hem de kurul ile topluca ortak sorumlu Bakanlık örgütlenmesi yoktur. Başkanlık sisteminde bakanların sorumluluğu parlamentoya değil, başkana karşıdır; bu nedenle söz konusu sistemde parlamentoya ilişkiler için böyle ara bir makam olması anlaşılabilir.

Oysa parlamenter rejimde bakanlar parlamentoya karşı sorumludur; dolayısıyla parlamento ile bakan arasında ara halka yerleştirilmesi rejimin niteliğine uygun değildir.

Kararnemenin genel ve madde gerekçeleri olmadığından, ilgili maddede bakan yardımcılarının görev-yetki alanları da tanımlanmadığından, bu yeni makamın yaratılma gerekçesi bilinmemektedir.

IV. BAKANLIK KURAN KARARNAMELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

633 - 641 sayıları arasında kalan dokuz kararnameyle 5 yeni bakanlık kurulmuş, 4 bakanlık birleştirme yoluyla yeniden yapılandırılmıştır.

Kararnamelerden biri bölgesel kalkınma idareleri kurmakta, yukarıda bir üst başlıkta incelenmiş olanı ise hükümet ve bakanlık örgütlenmesine genel kurallar getirmektedir.

Bakanlık kuran kararnameler, Yetki Kanunu'nun "ivedi gerekler"i karşılayan düzenlemeler için değil, yerleşik örgütlenme yapısını ve personel sistemini kapsamlı biçimde değiştiren düzenlemeler için kullanıldığını göstermektedir.

1) Yeni bakanlıkların örgütlenmesinde, bakanlıkların genel örgütlenmesinin ilkelerini belirleyen 3046 sayılı yasada öngörülen üçlü ayırma (anahizmet - danışma/denetim - yardımcı hizmet) uyulmamıştır. Bakanlıklarda kurulan birimlerden hangilerinin anahizmet hangilerinin danışma-denetim hangilerinin yardımcı hizmet birimi olduğu ayrıca belirtilmemiştir. Yeni bakanlıkların örgütlenmesinde "üçlü sınıflandırma ilkesi" geçersiz kılınmıştır.

2) Yeni kurulan ve yeniden yapılandırılan bakanlıklarda "Teftiş Kurulu" yapısına yer verilmemiştir. Teftiş kurullarının özelliği yönetimin içinde olmakla birlikte yarı-yargısal işlev sahibi olmalarıdır. Bunlar, "yönetimin yargısal denetimi"ni bilgi ve belgeye dayandırarak yapmayı mümkün kılan yapılardır. Mahkemelerin yönetimle ilgili konulara ilişkin yargılamaları, teftiş kurullarınca hazırlanan dosyalar temel alınarak yürütülür. Bu nedenle de "hukuk devleti ilkesi"nin başlıca mekanizmalarından birini oluştururlar. Kararnameler Teftiş Kurulları'nı kaldırarak, anayasal hukuk devleti ilkesinin mekanizmalarını kırmaktadır.

3) Kararnameler bakanlıkları devletin icracı - hizmet sunan bölümler olarak değil, "düzenleyici ve denetleyici kurumlar"

niteliğinde yapılara dönüştürmüştür. Bir kısım hizmet özel idarelere devredilirken, önemli bir bölüm hizmetin gönüllü kuruluş - özel sektör şirketlerince görülmesini sağlayacak bir yapı kurulmuştur.

4) Devlet memurluğu, kurumsal uzmanlığa dönüştürülmüştür.

Memurluk, kamu hizmetinin genellik özelliğine koşut olarak, "uzmanlık" değil "genellik" özelliğine dayanır; uzmanlaşma bu genellik içinde gerçekleştirilir. Personel sisteminde kariyer ilkesini -en üst görevlere yükselme olanağı vermek-uygulamak, memurluğun bu özelliği nedeniyle mümkündür.

Uzman (mütehassis, expert, specialist), "belli bir bilim dalında ve belli bir teknik alanda yoğun bir öğrenim görerek yüksek derecede yeterlik kazanmış olan kimse"dir. Başka bir tanımla uzman "belli konularda üstün bilgi sahibi olan kimse"dir.

Uzmanlık, tanımı gereği sınırları belirlenmiş bir alanda derinlemesine bilgi-beceri sahibi olmakla ilgilidir; bu nedenle de kamu hizmetinde de istisnai nitelikte ihtiyaçlar için kurulabilir. Türkiye'de 657 devlet personel rejimi, işte bu tür görevler için sözleşmeli personel yapısı öngörmüş, uzman istihdamını mümkün kılmak için yine istisnai istihdam biçimi olarak sözleşmelilik türünü yaratılmıştır.

Oysa Kararnameler, tüm temel devlet hizmeti görevlerini kurumların adlarına bağladığı uzmanlıklara dönüştürmüştür. Çevre ve Orman Uzmanlığı, Gümrük ve Ticaret Uzmanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Uzmanlığı, Sanayi ve Teknoloji Uzmanlığı, vb...

Örneğin, Sanayi ve Teknoloji Uzmanı olmak için (KHK /635 madde 31), yüksek okulların hukuk, iktisadi ve idari bilimler, işletme, matematik, fizik, kimya, istatistik, ekonometri bölümlerinden, yönetmelikle belirlenecek mühendislik alanlarından mezuniyet mümkündür. Sosyal ve fen bilimlerin kuramsal ve uygulamalı tüm dallarını kapsayan bir "uzmanlık", hiçbir geçerli sözcük tanımına göre mümkün değildir.

O halde;

Kararnemelerle yaratılan şey, kamu istihdamında uzmanlaşmanın ağırlık kazanması değildir.

- hizmet/görev/unvan örgütle özdeş sayıldığından, örgüt kalktığında unvan da kendiliğinden kalkabilir; memurluk güvenceleri boşluğa düşürülmektedir.

- Her hizmet/göreve uzmanlık koşulları karşılandığında herhangi bir zamanda girilebilir; kamu hizmetine genç yaşta ve en alt basamaktan girme ve sistem içinde yükselme anlamına gelen kariyer ilkesi uygulamadan kalkar. (Nitekim Madde-9, 657'de hizmete ilk girişte yaş koşulunu 35'e yükseltmiş durumdadır.)

- Bir kurumdan başka bir kuruma geçiş söz konusu olduğunda, kazanılmış hakların korunması ilkesi uygulanmayabilir; bu, iş sınıflaması ilkesinin benimsenmesi demektir.

- Kısacası, kamu personel sistemi, kariyer değil kadro (iş sınıflama) ilkesini destekler hale getirilmiştir. Bunun anlamı, temel devlet hizmet ve görevlerinin memurluktan sözleşmeliliğe dönüşürüleceğidir. Bu, devlet memurluğu sisteminin tasfiye edilmesinden başka bir anlama gelmez.

Bunlar ivedi gereklilikler değil, kamu yönetimi ve yönetim - yargı sistemi ilişkileri bakımından temel önemde değişikliklerdir. Yüksek siyasal içerikleri nedeniyle, bunların TBMM tarafından görüşülmesi yani yasa ile düzenlenmesi gerekir.

1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 633 sayılı kararnamenin konusudur.

Bu bakanlık (1) yoksullar, (2) özür-lü-yaşlı, (3) kadın, (4) çocuk, (5) aile olmak üzere beş hedef kitleye odaklı çalışacaktır.

1) Kararname, bakanlığı düzenleyen-denetleyen kurum olarak tanımlamakta, hizmet sunumundan hemen tümüyle geri çekmektedir. Kararname, sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yerelleştirme ve özelleştirme politikasını benimsemiştir.

Hizmet sunumunu "yerel yönetimler", "gönüllü kuruluşlar", "gerçek kişiler", "tüzel kişiler" unsurlarına bırakmaktadır. Gönüllü kuruluşlar ile şirketler, bu görevi üstlenen kamu kurum kuruluşlarına yardımcı ve destek olarak değil, kamu kurum ve kuruluşları ile denk ağırlıkta özneler olarak kabul edilmiştir. Kararnameye göre bakanlık, bu hizmeti verecek kamu - gönüllü -şirket unsurlarının hizmet standartlarını belirleme ve bunları denetleme işlevine sahiptir. Bakanlık, hizmet sunumundan geri çekilmiştir.

2) Dört kurum kapatılmıştır: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı. Bunlar bakanlık içi genel müdürlüklere çevrilmiştir.

Ancak, SHÇEK taşra teşkilatı tüm varlığıyla il özel idarelerine aktarılmıştır (Geçici Madde 9). Böylece çocuk, yaşlı, özürlü hizmetleri ile sosyal yardım hizmetleri yerelleştirilmiştir. Bu çerçevede 550 civarında sosyal hizmet kuruluşu, buldukları illere göre il özel idareleri arasında pay edilecektir.

Bu düzenleme, merkezde 1.678, taşrada 12.766 olmak üzere toplam 14.444 kamu görevlisini etkilemektedir. Böylece 10 bin kamu görevlisi merkezi yönetim personeli olmaktan çıkarılarak yerel yönetim - il özel idaresi personeline dönüştürülmektedir.

3) Kapatılan kurumların üst ve orta kademe yöneticilerinin tümü "araştırmacı" ve "müşavir" kadrosuna alınmış, buradan her ayrılımda kadronun iptali öngörülmüştür. Üst kademe yöneticilerden 60'ı müşavir, 220'si araştırmacı olarak idari kadrodan çıkarılacaktır. Yeni bakanlık, sosyal hizmetler alanında tüm idari kadrolarda kapsamlı bir kadrolaşmaya açılmış durumdadır.

4) Yerelleştirmenin Yanlışığı: Hizmetin niteliğı, bütçe yapısının ilkesi ile doğrudan ilişkilidir. Yerel bütçe ilkeleri, sosyal hizmetleri görmeye yeterli, elverişli, uygun değildir.

Çocuk, yaşlı, özürlü, kadın gibi korunmaları gereken nüfus

kesimlerine verilen hizmet "sosyal" niteliktedir; iktisadi ya da ticari karakter taşımaz. Bu hizmetler bedeli tahsil edilemeyecek hizmetlerdendir. Yerel yönetimler -il özel idareleri- ise, merkezi yönetimin tersine, bütçelerini önce gelirlerini sonra giderlerini hesaplama ilkesince çalışırlar. Yerel tüzelkişiliklerin, devlet tüzelkişiliği gibi vergi koyma ya da genel amaçlarla borçlanma gibi yetkileri olmadığı için, bunlar 'ayakları yorgana göre uzatmak' ilkesince çalışırlar. Bunun anlamı, gelirlerinin yetmemesi durumunda hizmetten feragat hakları olmasıdır.

2. Kalkınma Bakanlığı

641 sayılı kararname ile yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı, mevcut Devlet Planlama Teşkilatından ibarettir. Başbakanlık bağlı kuruluşu olan kurum, genel olarak, müsteşarlığın görev - yetki yapısı korunarak bakanlık düzeyine indirilmiştir. Toplam 1.357 personelden oluşan gövde içinde üst yönetim makamlarında 35 kadronun müşavirliğe çekilmesi tasarlanmaktadır.

1) Bakanlıklar, temel hizmet görevleri -tarım, eğitim, sağlık, vb. için öngörülen örgütlerdir. Bakanlıklar temel yönetsel görevler -planlama, personel, eşgüdüm, vb.- için kurulmazlar.

Devletin görmekle yükümlü olduğu hizmetler bakanlıklara bölünür; bu hizmetlerin birliği [idarenin bütünlüğü] ise, "planlama", "personel", "eşgüdüm", "denetleme" gibi yönetsel süreçlerle sağlanır. Bunlar, tüm hizmetleri ortaklaşa kestiği ve ayrı örgütlere verilmiş hizmetlerin de eşgüdümlemesini gerektirdiği için, bakanlıklar düzeyinde değil bir üst düzeyde örgütlenirler. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Başbakanlığa bağlı olarak kurulması, böyle bir yönetim gerçeğinin gereğidir.

Kararname, "hizmet görevi" ve "yönetsel görev" farklılığını göz ardı ederek, planlama işini bakanlığa dönüştürmüştür. Yönetsel görevlerden olan planlama işini "hizmet görevi" haline getiremeyeceği için de, müsteşarlığa verilmiş görevleri aynen koruyarak bakanlık görevi haline getirmiştir. Sonuçta, Kalkınma Bakanlığı'nın toplam 14 görevinden 3'ü "hükümete müşavirlik yapmak" (Md: 2/a, c, f), 4'ü de "hükümete görüş ve teklifte

bulunmak” (Md: 2/d, g, ğ, h) olarak kalmıştır. Bunlar, Kalkınma Bakanlığı’nın icracı değil, Bakanlar Kurulu iradesine tabi “bağlı bakanlık” olacağını göstermektedir.

2) Bakanlık, bir zamanlar Danıştay’a ve daha sonra İdare-yi Geliştirme Başkanlığı’na verilmiş olan, idari reformculukla görevlendirilmiştir.

İradesi kendi dışına çıkarılmış olan bu yeni bakanlığa, bir de merkezi ve yerel yönetimler dünyasının tümünü kapsayacak biçimde kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak görevi verilmiş, kısacası bakanlık, yeni bir “idari reform araştırmaları kurumu” gibi tasarlanmıştır. (Md: 2/d)

3) Bakanlık “. . . ” kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu” yerine getirecektir; başka bir deyişle Kalkınma Bakanlığı bakanlıkların yönetim – planlama danışmanı olmakla görevlendirilmiştir.

Ancak Bakanlar Kurulu eliyle icrai nitelik kazanabilecek olan bu görevler, Kalkınma Bakanlığı’nın ölü doğduğunu göstermektedir.

Yönetsel görevlerin hizmet görevlerine özgü örgüt tipi ile yürütülemeyeceği açıktır. Dolayısıyla, gerçekte örgüt yapısı üzerinde değişiklik yapılarak gerçekte temel politikalarından birinde değişiklik yapılmıştır. Bu kararname, Türkiye’de 1960’lı yıllarda açılmış olan “planlı kalkınma dönemi”ni kapatmaktan başka bir anlam taşımamaktadır.

Planlama işlevi bakanlık yapısına sığmaz. Planlama, tüm bakanlıkların eşgüdümünü gerektirir; eşgüdüm görevi yönetme görevidir; birbirine denk unsurlar arasında değil, ancak, denk unsurların üzerinde konuşlanmış bir özne tarafından yerine getirilebilir. Yönetsel gerçekliğin bu temel ilkesi nedeniyle, bakanlık planlama işlevini yerine getiremeyecektir. Bunun sonucu, Hükümet’in “planlı kalkınma dönemini kapatmak” hedefine varması olacaktır.

3. Avrupa Birliği Bakanlığı

634 sayılı kararname, AB Genel Sekreterliği'ni kaldırarak ve DPT'ye verilmiş tüm AB ile ilgili işleri bu kuruluştan alarak Avrupa Birliği Bakanlığı kurmuştur. Bakanlık AB yelik sürecinin işlerini ve üyelikten sonra da çalışmaların eşgdmlenmesini yürütmekle görevlendirilmiştir.

1) Bakanlık, hizmet birimlerine göre belirlenen görev maddelerinden açıkça görüldüğü üzere "izlemek ve koordine etmek" işlevi görecektir. Bu da, Kalkınma Bakanlığı gibi "hizmet görevi" için değil, özel bir konuda eşgdme odaklanmış "yönetsel görev" için kurulmuştur.

yelik süreci, tüm devlet örgütlenmesini ve bu örgütlenmenin bütün birimlerini ilgilendirdiği; işlerin asıl olarak bu birimlerce yerine getirilmesini gerektirdiği için, AB Bakanlığı'nın doğrudan kendisinin üstlenip yürüteceği hizmet yoktur. Bu da Kalkınma Bakanlığı gibidir. Kalkınma Bakanlığı tüm kurum ve kuruluşların üzerinde seyretmeyi gerektiren "planlama işlevi" ile ilgiliyken, AB Bakanlığı da "izleme - eşgüdümleme" işleviyle ilgilidir. Hizmet değil, doğrudan doğruya "yönetsel" nitelikte olan görevler, diğerleriyle denk durumdaki bakanlıklardan birinin eline verilerek yerine getirilebilecek türden işlevler değildir. Bunların, eşgdmlenecek kurumların üzerinde bir konumda ve bir üst iradeye bağlı olarak çalıştırılmaları gerekir. Aksi halde görevlerini başarıyla yerine getirmeleri beklenemez.

2) Bakanlık, müsteşara bağlı "genel müdürlük" veya "daire başkanlığı" değil, "başkanlık" olarak kurulmuştur.

Oysa 3046 sayılı yasada bakanlıkların hiyerarşik örgütlenmeleri ve bunların unvanları sayılıp sınırlandırılmış durumdadır. Hükümet, bakanlık yapısına sığmayan işlevleri bakanlık olarak rgtleyince karşılaşılan sıkıntılar, bakanlıkları 'kurul'lara ya da 'başkanlıklara benzeterek aşmaya çalışmıştır. Bakanlık, bakanlıkların örgütlenme ilkelerini belirleyen 3046 ilkeleri hesaba katılmaksızın kurulmuştur.

3) Avrupa Birliği Bakanlığı'nın konumu ve işleyişı, içeride diğer bakanlıklarla sorunlu olduğu gibi, dış ilişkiler bakımından da sorunludur. AB Bakanlığı, hem gevleri hem rgtlenişiy-le Dışışleri Bakanlığı'nın gev ve sorumluluk alana müdahil bir yapıdır.

AB Bakanlığı'nda yurt dışı teşkilatı varken, taşra teşkilatı yoktur. Demek ki bu bakanlık yurt içine değil yurt dışına dönük bir yapıdır. Nitekim Müsteşar'a, görev süresi boyunca geçerli olmak üzere "büyükelçi" unvanı verilmiş, ayrıca bir müsteşar yardımcısının AB nezdinde Daimi Temsilci Yardımcısı olarak atanabilmesi öngörülmüştür.

AB ülkelerini kapsayan Avrupa, Türkiye'nin dış ilişkilerinde hem iktisadi - ticari hem de siyasi bakımdan en büyük ağırlığa sahip olan bölgedir. Bu zelliklerine karşı n, AB Bakanlığı ile Dışışleri Bakanlığı arasında hiçbir özel-zgn ilişki kurulmamış, hem görev hem işleyiş bakımından herhangi bir bağlantı öngörülmemiştir. Kararnamenin görev başlıklı 2. Maddesi, 1173 sayılı yasa hükümlerinin saklı kaldığını söylemektedir. Bu yasa, 1969 tarihli "Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun" adını taşır. Bu yasa ne AET ne AT ne de AB ile ilişkilerle ilgili olarak düzenlenmiştir.

4) 637 sayılı kararnameyle Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur. Bu kararnamenin Madde2/i fıkrasına göre "dış ticarete dair konularda AB ile ilişkileri ve uyum çalışmalarını yürütmek", Ekonomi Bakanlığı'nın görevidir. Bu amaçla bakanlıkta bir "AB Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.

Eşgüdüm bakımından sorunlu bir konumdaki bakanlığın kendisi de bir yandan Dışışleri bir yandan Ekonomi Bakanlığı ile eşgdmlenmek zorundadır. Böyle bir örgütlenmenin sonuç getirmesi son derece güçtür.

5) st kademe yönetimdeki 12 AB Genel Sekreterliği kadrosu müşavirlik kadrosuna aktarılmıştır; anahizmet görevleri "uzmanlık" olarak doldurulmuştur; kamuda görev yapmış olma koşulu delinmiştir.

İşler "AB İşleri Uzmanı" adı verilen, kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak, sözleşme konuları 657 sayılı yasaya bağlı olmayan personel tarafından yürütülecektir. Müsteşardan müşavir, uzman ve mütercime tüm anahizmet personeli kurumsal sözleşme düzeni içine alınmıştır. Diğer bakanlıklarda olduğu gibi, bu bakanlıkta da 657 sayılı yasanın düzenlediği "memurluk" sistemi de "sözleşmelilik" sistemi de aşılmış ve gerçekte yürürlükten kaldırılmıştır. 657'nin "devlet personeli istihdamı felsefesi" yerini "kurumsal istihdam anlayışı"na bırakmıştır.

AB Bakanlığı'nın yurtdışı teşkilatında görevlendirilecekler, "kamu veya özel sektörde yurt içinde ya da yurt dışında AB alanında en az beş yıllık deneyime sahip kişiler" arasından da atanabilecektir. (Madde 28) Bu, bakanlık istihdamında "kamuda çalışmış olmak" koşulunun da kaldırıldığını göstermektedir.

6) Dört müsteşar yardımcısına bağlı toplam 19 hizmet birimi kurulmuştur. Hizmet birimleri arasında üçlü sınıflandırmaya uygun tanımlama yapılmamıştır. Bunların 11'i anahizmet, 8'i yardımcı/danışma hizmet birimidir; teftiş kurulu yoktur.

4. Ekonomi Bakanlığı

637 sayılı kararname ile kurulan Ekonomi Bakanlığı, gerçekte ekonominin yönetiminden sorumlu değildir.

1) Bu bakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bakanlığa dönüştürülmüş biçiminden ibarettir. Hazine Müsteşarlığı'ndaki Yabancı Sermaye GM ve Teşvik Uygulama GM ile İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi de buraya alınmıştır. Ekonomi Bakanlığı dış ticareti yönetmek; "ekonomik faaliyetlerin dış ticarete dönük yapılandırılmasını sağlamak"; yabancı sermaye çekmek üzere çalışacaktır. Serbest bölge müdürlükleri ile ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu bu bakanlığa bağlanmıştır.

2) Bu yapısı nedeniyle bakanlık, bazı köşe yazılarında dile getirildiğinin tersine, Cumhuriyet'in ilk elli yılında var olan İktisat Vekaleti'nin "yeniden dünyaya gelişi" değildir. Eko-

nominin asıl –mali- kurumları Başbakanlık bünyesinde; "ekonomik konuları eşgüdümlemekten sorumlu Başbakan Yardımcısı"na bağlı bırakılmıştır.

3) Bakanlıkta AB Genel Müdürlüğü kurulmuş, AB ile ticaret işleri bu birimin sorumluluğuna bırakılmıştır. Aynı gün, ayrıca bir AB Bakanlığı kurulduğu göz önüne alınırsa, kararnemelerle getirilen örgütsel işbölümünün pekçok görev geçişmesine ve eşgüdüm zorluklarına yol açması beklenmelidir.

4) Bakanlık, döner sermaye işletmesi kurma yetkisine sahiptir; doğrudan kendisinin yapacağı işlerin bu işletme eliyle yapılması öngörülmüştür. (Madde 26) İşletme, Bakanlığa ulusal bütçeden tahsis edilen 20 milyon TL ile kurulmuş, gelirlerinin kendi faaliyet gelirlerine ek olarak TOBB ve İhracatçı Birlikleri'nden alınacak katkı paylarından oluşması öngörülmüştür.

5) Bakanlık taşrada il düzeyinde değil, kadro unvanlarına bakılırsa bölge düzeyinde örgütlenecektir; bölge müdürlüğü sayısı 8'dir; ayrıca 21 adet serbest bölge vardır. Bakanlık merkezinde 2.145, taşrasında 800, yurtdışında 250 olmak üzere toplam personel sayısı 3.195 olarak belirlenmiştir. Devlet memurluğu değil, kurumsal uzmanlık ilkesi bu bakanlıkta da geçerlidir.

6) Diğer bakanlıklarda idari işler ile personel işleri tek birimde toplanmışken, bu kararname personel daire başkanlığı ile destek hizmetleri daire başkanlığı birimlerini ayrı ayrı kurmuştur. Aynı gün çıkarılan kararnemeler arasındaki örgütlenme yaklaşımı farkları dikkat çekicidir.

5. Gençlik ve Spor Bakanlığı

638 sayılı kararname, Başbakanlığa bağlı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nü aynı adla bakanlığa dönüştürmüştür. Bu bakanlığın hedef kitlesi 40 milyonun üzerindeki 30 yaş altı genç nüfustur.

Genel Müdürlüğe bağlı olan Spor Toto Başkanlığı bakanlığa bağlanmamış, Kredi ve Yurtlar Kurumu ise bu bakanlığa bağ-

lanmıştır. Merkezde 300, taşrada 800 olmak üzere toplam 1100 personeli olan bu yapı da "kurumsal uzmanlık" mantığına göre kurulmuştur.

1) Gençlik ve spor yönetsel görev değil, hizmet görevidir. Dolayısıyla güdülen amaca göre başka bir bakanlıkla birleştirilebilir; tek başına bakanlık halinde örgütlenebilir; ya da başbakanlığa bağlı olabilir. AKP'nin hizmeti bakanlık olarak örgütlemesi, önümüzdeki dönemde elbette ideolojik seçimi doğrultusunda, gençlik üzerinde yoğunlaşacağını göstermektedir.

2) "Madde-3, Bakanlık merkez teşkilatından oluşur" demekle birlikte, eklerde 81 adet "il spor müdürü", 647 adet "ilçe spor müdürü" kadrosu açılmıştır. Bu, kararnamelerin nasıl bir acelelilikle hazırlandığına örnektir. Yürürlükten kaldırılan düzenlemeye göre yeni düzenleme çok kısa ve genel çizgilidir.

Gençlik ve Spor, kuruluş yapısı çeşitli değişikliklere uğramış alanlardan biridir:

- 1922'de 16 kulübün birleşerek, "Türkiye İdman Cemiyetleri İttifakı"nı (TİCİ) kurmaları;
- 1936 yılında Türk Spor Kurumu'nun kurulması;
- 1938 yılında 3530 sayılı yasayla bugünkü Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün kurulması;
- 1942'de 4235 sayılı yasayla Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlanması,
- 1960 yılında yine Başbakanlığa bağlanması;
- 1969'da 2. Demirel Hükümetinde Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın kurulması; .
- 1983'te 179 sayılı kanun hükmünde kararnameyle Milli Eğitim ve Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesine alınması;
- 1989'da Devlet Bakanlığı'na bağlanması;
- 2011'de yeniden bakanlık olarak örgütlenmesi.

SONUÇ

6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde çıkarılan 11 kanun hükmünde kararname, kamu yönetimi ve personel sisteminde ivedi gereklilikleri karşılamak amacıyla değil, her iki alanda da köklü ve temel değişiklikler yapmak üzere hazırlanmıştır.

1) Anayasa'da "bakanlar kurulu hükümeti" olarak kurulması öngörülen hükümet yapısı, başbakan yardımcılığına verilen yeni ağırlıkla "başbakanlık hükümeti"ne dönüştürülmüştür.

2) Bakanlık örgütlenmesi, genel çerçeveyi belirleyen 3046 sayılı bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen yasaya uygun değildir; kararnamelerdeki ortak birimlerin birim unvanları da birbirinden farklıdır.

3) Bakanlıklar "hizmet icrası " yerine "düzenleyici ve denetleyici kurum" niteliğinde çalışacak biçimde kurgulanmıştır. Bu, temel kamu hizmetlerinin kapsamlı bir biçimde yerelleştirme ve özelleştirme konusu haline getirileceklerini göstermektedir.

4) Asli ve temel kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulan "devlet memurluğu sistemi", kadro karşılığı sözleşmelilik ara formülü kullanılarak "kurumsal uzmanlık sistemi"ne dönüştürülmüştür. Görüldüğü kadarıyla, bakanlıklarda "yönetici sınıf, "uzmanlar sınıfı", "büro işleri" biçiminde üçlü bir yapılanma belirlemektedir. Yönetici sınıf kariyerden koparılarak siyasallaştırılacak, uzmanlar sınıfı kariyeri kendi içi ile sınırlandırmış hale getirilerek teknokratikleştirilecek, 'memurluk' büro işçiliği düzeyine indirilecektir. Kurumsal uzmanlık sistemi, 657 düzeninde sistematik bir değişikliğe girildiğini, ancak bunun parçalar halinde yürütüldüğünü göstermektedir. Bu, yasama sürecinin açıklığı ilkesine aykırı bir durumdur.

5) Üst kademe yöneticilik makamları "müşavirlik kadrolarına çekilerek boşaltılmakta ve kadrolaşmanın önü açılmaktadır.

6) Devletin sosyal yardım ve hizmet işlevi, SHÇEK örgütlenmesi il özel idarelerine devredilerek yerleştirilmiştir. Bu

hassas hizmet alanının yerelleştirilmesi, yerel birimlerin birbirinden farklı gelişmişlik dereceleri ve yerel bütçe yapısının özellikleri nedeniyle yanlıştır. Kaldı ki, pekçok ilde il özel idarelerinin genel kurumsal ve yönetsel yeterlikleri son derece sınırlıdır.

7) Tüm bakanlık ve kamu kurumlarıyla kuruluşlarının üstünde yer alması gereken devlet planlama işlevi bakanlıklardan biri -Kalkınma Bakanlığı- haline getirilerek, örgüt yapısını değiştirme yoluyla gerçekte Türkiye'nin 1960 yılında açtığı "planlı kalkınma dönemi" kapatılmıştır. Ulusal planlama, devletin temel işlevleri arasından çıkarılmakta, yok edilmektedir. Bakanlık, "kalkınma ajansları ile işbirliği içinde" çalıştırılacak, yeni kurulan Doğu Anadolu ve Konya Ovası bölge idareleri de bu bakanlığa bağlı olacaklardır. Ulusal planlama işlevi yerini, bölgesel kalkınma işinin gözetim ve eşgüdümüne bırakmaktadır.

8) AB Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı görev ve yetkileri arasında geçişme ve eşgüdüm sorunları vardır.

9) Ekonomi Bakanlığı, asıl iktisadi-mali kurumlar ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısına bağlandığı için "ekonomi bakanlığı" değil; dış ticaret ve serbest bölgeler bakanlığıdır.

10) Gençlik ve spor işlerinin bakanlık biçiminde örgütlenmesi, 1969-1983 yılları arasında da kurulmuş ve denenmiş yöntemlerden biridir. Bu hizmetin bakanlık olarak örgütlenmesi elbette mümkündür. Kararnamenin gerekçesi olmadığı için, bu denenmiş yönetime neden dönüldüğünü bilmiyoruz. Öte yandan, kararname metninde "taşra teşkilatından söz edilmemekle birlikte, ekte yer alan kadro cetvellerinde il ve ilçe müdürlüğü unvanları açıldığını görüyoruz. Kararname yeterli özenle hazırlanmamış, daha önemlisi bakanlığın görev çerçevesi net bir biçimde belirlenmemiştir.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI ÇERÇEVESİNDE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER İLE YETKİ KANUNLARI

Süheyla Gökalp Alica³

GİRİŞ

2011 yılının mayıs-kasım tarihleri arasında, kamu yönetimi üzerinde önemli etkileri olabilecek ve pek çok bakanlığın kurumsal yapısını değiştirecek düzenlemeler yapılmıştır. Bu değişiklikler sadece kamu çalışanlarını değil, çok büyük oranda bütün vatandaşları ilgilendirmektedir. Söz konusu düzenlemelerin önemleri göz önüne alındığında, özellikle güçlü bir tek parti iktidarının bulunduğu dönemde, yasama organı tarafından çıkarılması beklenirdi. Ancak yaz dönemine denk gelen ve TBMM'nin çalışmadığı bir dönemde Kanun Hükmünde Kararnamelerle anılan değişimin yapıldığı görülmektedir. Bu süreç olağan bir yasama süreci değildir. Toplumun ve ülkenin menfaatlerini yakından ilgilendiren ve geleceğini etkileyebilecek söz konusu düzenlemelerin, yasama organını saf dışı bırakarak, ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınmaksızın, adeta yangından mal kaçırmaya yapılmaması demokratik bir ülkede karşılaşılmayan bir durumdur. TBMM üyelerinin dahi haberinin ve fikrinin olmadığı, toplumla paylaşılmayan, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen bu düzenlemeler kamuoyunda özellikle ilgili taraflarca eleştirilmiş olmakla birlikte yeterince tartışıldığı söylenemez. Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi önüne götürülen söz konusu düzenlemelerle birden fazla Kanunda değişiklik yapılmış ve TBMM komisyonlarında veya Genel Kurulunda bulunan Kanun Tasarılarını da içerecek şekilde hükümler getirilmiştir.

³Dr. Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü

1- Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu

Türkiye Büyük Millet Meclisinin 03.03.2011 tarihli 73. birleşiminde, genel seçim tarihinin öne alınmasına ve genel seçimin 12 Haziran 2011 tarihinde yapılmasına karar verilmesinin ardından, 28 Mart 2011 tarihinde 60. dönem hükümetinin başvurusu üzerine TBMM tarafından kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, Bakanlar Kuruluna 6 ay süreyle birden fazla Kanun Hükmünde Kararname⁴ çıkarma yetkisi veren, 6223 sayılı "Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu" çıkarılmıştır⁵. 3 Kasım 2011 tarihinde sona eren Yetki Kanunu'nun süresi altı ay olarak belirlenmiştir. Hükümet bu süre içinde birden fazla kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Yetki Kanunu'nun gerekçesinde; genel seçim takviminin başlayacağı, TBMM çalışmalarının ekim ayını bulabileceği ve ekim ayında bütçe görüşmeleri yapılacağı için yasama etkinliklerine uzun bir süre yeterli zaman ayırlamayacağı hususları yer almaktadır. Genel Gerekeç'te, yapılan birçok önemli reformun yeterli olmadığı, bu kapsamda ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılması gerektiği, buna göre Yetki Kanunu'nun önemli reformların parçası olan işler için olduğu ve Yetki Kanunu'nun ivedi olarak yapılması gereken bazı düzenlemeler için öngörüldüğü ifade edilmiştir.

6223 sayılı Yetki Kanunu'nun amacı, "kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere;

⁴ KHK'ler hakkında geniş bilgi için bkz. Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitabevi, 2000; Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, İstanbul, Beta Yayınları, 1996.

⁵ RG. 03.05.2011 tarih ve 27923 sayı.

a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;

1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,

2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,

3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına,

ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektir.”

Yetki Kanununun 1. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde 19 alt bent halinde 19 yasa ve KHK sayılmakta ve 20. alt bendinde, “Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin görev, yetki, merkez, taşra ve yurt dışında teşkilatlanma esasları, kadrolar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerine ilişkin hükümlerinde,” denilerek adeta tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsama alınmış ve kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personele ilişkin olarak ise (b) bendinde 6 alt bent halinde 5 yasa ve 1 KHK sayıldıktan sonra 7. alt bendinde, “Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin hükümlerinde yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsar.” hükümleriyle Bakanlar Kuruluna

hemen hemen bütün kamu personeline ilişkin her türlü düzenlemede bulunma yetkisi verilmiştir. Söz konusu yetki kanununa dayanılarak çıkarılan 35 adet kanun hükmünde kararname ile altı yeni Bakanlık kurulmuş⁶ ve var olan bakanlıklardan bir kısmının da ismi ve yapısı değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir⁷. Bunun yanı sıra, kamu yönetiminde önemli değişiklikler getiren yeni düzenlemelere yer verilmiştir. Örneğin 643 sayılı KHK ile Bakanlıkların ve Bağlı Kuruluşların teşkilatlanmasına ilişkin 3046 sayılı Kanuna eklemeler yapılarak Bakan Yardımcılığı kadrosu ihdas edilmiştir. Ayrıca 649 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına "Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir" cümlesi eklenerek, bağımsız olarak görev yapan düzenleyici ve denetleyici kurumların özerkliğini ortadan kaldırmaya ve her türlü faaliyet ve işlemleri üzerinde bakana hiyerarşik bir denetim yetkisi tanınmıştır. Ayrıca Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ve Kuzey Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi adı altında GAP benzeri yeni bölgesel kalkınma idareleri kurulmuştur. İlaveten, yetki kanununun amacı dışında idari teşkilât yapısı ile ilgili olmayan ve bir çok kanunda değişiklik getiren düzenlemeler de göz önüne alındığında, olağandışı ve Anayasal sisteme uygun olmayan bir kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kullanılması ile karşı karşıya olunduğu düşünülmektedir⁸. Bu kadar farklı konuları

⁶ Yeni kurulan bakanlıklar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığıdır. Ayrıca Türkiye Su Enstitüsü, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu gibi yeni kurumlar kurulmuştur.

⁷ Yeniden düzenlenen bakanlıklar, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın bölünmesi ile oluşan Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı ile Çevrenin bir araya gelmesiyle oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı yerine Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı yerine kurulan Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı yerine Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kurulmuştur. Bunun yanı sıra Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi köklü ve kurumsallaşmış Bakanlıkların teşkilat yapıları da değiştirilerek KHK'lerle yeniden düzenlenmiştir.

⁸ Konuyla ilgili olarak bkz. Gürsel KAPLAN, "650 ve 651 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler İle Getirilen Düzenlemelerin Anayasaya Uygunluğu Sorunu", *Güncel Hukuk Dergisi*, Ekim 2011/10, sa. 94, s.32-37.

içerecek şekilde bir TBMM'nin yetkisinin devredilmesi daha önceki kararları göz önüne alındığında, Anayasa Mahkemesince uygun bulunmamıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesi bir kararında⁹; "... Verilen yetkiler çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu alanın boyutu personel reformuna ve örgütsel yapının tüm ayrıntılarına kadar uzanırken, özelleştirmeye ilişkin tüm konuları kapsamakta, kamu taşınmazları konusunda her türlü tasarruf yapabilme hakkını içermekte; sosyal güvenlik, bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin önemli yasalarında değişiklik yapılmasını olanaklı kılacak biçimde genişliğe ulaşmaktadır.. Böylece, Bakanlar Kuruluna, emeklilik, özelleştirme, kamu taşınmazları, sosyal güvenlik ve bankacılık, sigortacılık gibi çok çeşitli konularda çok geniş bir yetki verildiği; özelleştirme konusunda çıkarılacak KHK için KHK'nin amaç ve kapsamının, diğerlerinde ise amaç, kapsam ve ilkelerin hiç gösterilmediği, bu belirsizliğin sonuçta, amaç ve kapsam sınırsızlığına kadar vardığı, böylece TBMM'nin yürütme organına, yasama yetkisini sınırsız biçimde kullanma olanağı sağladığı görülmektedir.." gerekçesiyle Yetki Kanunu'nun ilgili maddelerinin iptaline karar vermiştir.

Ayrıca bir başka kararında¹⁰; TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek nitelikte geniş kapsamlı yetki verilmesinin, yasama ve yürütme erki arasındaki dengeyi bozacağı, yürütme organına üstünlük sağlayacağı, bu durumun ise parlamenter demokrasinin dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ve Anayasanın 2 nci maddesindeki demokratik hukuk devleti ilkesi ile çelişeceği gerekçesine dayanmıştır.

2-Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Niteliği

Kanun hükmünde kararname¹¹, "bakanlar kurulunun yasama organından veya anayasadan doğrudan doğruya aldığı sınırlı bir

⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 16.09.1993 tarih ve E.1993/26, K.1993/28 sayılı kararı. RG. 08.10.1993 tarih ve 21722 sayı.

¹⁰ Anayasa Mahkemesi'nin 04.07.1995 tarih ve E:1995/35, K.1995/26 sayılı kararı. RG. 2.11.1995 tarih ve 22451 sayı.

¹¹ Kemal GÖZLER, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s.1. <http://www.anayasa.gen.tr/khk-1-s-1-22.pdf> (erişim tarihi 23.01.2012)

yetkiye dayanarak yaptığı, daha sonra yasama organının denetimine tâbi olan ve normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan bir düzenleyici işlemdir.” Terminoloji olarak farklı terimlerin kullanıldığına dikkat çekmek gerekir. 1961 ve 1982 Anayasalarında kullanılan terim “kanun hükmünde kararname” olmasına rağmen, doktrinde bazı yazarlar tarafından aynı anlama gelmek üzere, “kanun kuvvetinde kararname”, “kanun gücünde kararname”, “yasa gücünde kararname”, “kanun niteliğinde kararname” gibi terimleri kullandığı da görülmektedir¹².

1921 ve 1924 anayasalarında KHK kurumu yer almamıştır. 1961 Anayasası’nda da düzenlenmeyen KHK’ler, ilk defa 1488 sayılı kanunla yapılan değişiklikle 1961 Anayasası’nda yer almış ve Türk Anayasa Hukukuna girmiştir. 12 Mart döneminde kurulan teknokrat ağırlıklı bir hükümetin “anarşi” ortamında, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisli bir sistemde icraat yapabilmesi için KHK kurumunun Anayasada düzenlenmesi düşünülmüştür. Bu amaçla 20.9.1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla Anayasa’nın 64. maddesinde değişiklik yapılarak aşağıdaki hüküm düzenlenmiştir¹³:

“... Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lazımdır.

Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

¹² Age., s. 1.

¹³ Değişikliğe ilişkin Kanun’un gerekçesine göre; ‘Parlamentar rejimlerde kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu nedeniyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.’

Yetki kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kararnameler, Anayasa'nın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarısı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değişirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler”.

Görüldüğü üzere, anılan hükümde yetki kanunları ile kanun hükmünde kararnamelerin tabi olacakları temel esaslar belirlenmiştir¹⁴. 1961 Anayasası'nda, savaş ve sıkıyönetim hallerinde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler hakkında özel hükümler yer almamıştır.12 Mart 1971'de siyasi iktidara askeri müdahale sonrasında ve baskısı altında yapılan bu değişiklik ile daha sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nda da KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. 1982 Anayasası, 91 inci maddesinde KHK çıkarma yetkisini kapsamlı bir şekilde düzenlemiştir. Bunun yanı sıra 1982 Anayasası'nın 121 inci maddesinde; “Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir” hükmü ile 122 nci maddesinde; “Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir” hükmü yer almıştır. Bu dönemlerde çıkarılabilecek KHK'lerle yürütmenin güçlendirilmesi gerektiğine

¹⁴ Günel SEYİT, Kanun Hükmünde Kararname Kurumunun Türk Anayasa Hukukuna Girişi (Siyasal ve Hukuksal Arka Plan), *Yasama Dergisi* 15, s.66.

ilişkin anlayışın bir yansıması olarak, çok geniş ve serbest düzenleme yetkisinin tanındığı görülmektedir¹⁵. Güçlü yürütme anlayışı, 1971 tarihli Anayasa değişikliğinde geleneksel yasama-yürütme dengesini bozmuş, 1982 Anayasası'nda ise bu kurum daha genişletilip etkinleştirilmiştir.

3-1982 Anayasası'nda Kanun Hükmünde Kararnamenin Düzenlenmesi

Kanun hükmünde kararname, 1982 Anayasası'nın 87, 91 ve 121 inci maddesinin III. fıkrası ve 122 nci maddesinin II. fıkrasında düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 91 inci maddesinde; "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez" hükmü yer almıştır¹⁶. Diğer taraftan, Anayasanın Başlangıç kısmının dördüncü fıkrasında, "Kuvvetler ayırımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;" belirtildikten sonra, Anayasanın 2. maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında "hukuk devleti" ilkesine yer verilmiş; 6. maddesinde, hiç kimse ve hiçbir organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı; 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirileceği hükümlerine yer verilmiştir. 87. maddesinde ise, TBMM'nin görevleri arasında Bakanlar Kuruluna "belli konularda" KHK çıkarma yetkisi sayılı-

¹⁵ Lütfi DURAN, *Bunalım Kararnameleri*, s.141.

¹⁶ Bu hükümden anlaşılacağı üzere, KHK'ler olağan dönem KHK'leri ve olağan üstü dönem KHK'leri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

mıştır. Anayasanın söz konusu maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olduğu, TBMM'ye ait bulunduğu ve devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin tümüyle TBMM iradesinin yerine geçebilecek olağan bir uygulama olarak ortaya çıkmaması gerektiği açıktır. Bu nedenle yetki yasalarının, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu sonucu doğuracak şekilde uygulanmaması gerekmektedir. Bu çerçevede, Kanun Hükmünde Kararnameler ancak ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki kanunları uyarınca etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için çıkarılmalıdır. Zira, kanun yapma yetkisi, ulusal iradenin temsilcisi olan TBMM'ne ait bir yetkidir. Demokratik ülkelerde olduğu gibi bizde de 1961 ve 1982 Anayasalarında kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkeye uygun olarak yasama, yürütme ve yargı görevleriyle ilgili Anayasa maddelerinde, yasama yetkisinin devredilemeyeceği yürütme görevinin Anayasa'ya ve yasalara uygun kullanılacağı, yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerde olduğu belirtilerek, bu görevler yetkili organlara verilmiştir. Anayasa'nın Başlangıç kısmının 4. paragrafında da kuvvetler ayrımının devlet organları arasında belli yetkilerin kullanılması ve bununla sınırlı uygun bir işbölümü ve işbirliği olduğu, üstünlüğün ancak Anayasa ve yasalarda bulunduğu vurgulanmıştır.

Kanun Hükmünde Kararnamelerin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile yasama yetkisinin devredilemeyeceği kurallarına aykırılığı hususuna Anayasa Mahkemesi Kararlarında da yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesine¹⁷ göre; "Bakanlar Kurulu'nun belli bir konuda KHK çıkarabilmesi için öncelikle TBMM tarafından kendisine bu konuda bir yetkinin verilmiş olması gerekir. Bu yetki de ancak bir yasa ile gerçekleşir. Bakanlar Kurulu, bir yasa ile önceden yetkilendirilmedikçe kendiliğinden KHK çıkartamaz. Yasanın verdiği yetkiye dayanılarak çıkartılan KHK, yürürlükteki yasa hükümlerini kaldırabilmekte ve değiştirebilmekte, başka bir anlatımla yasanın hukukî gücüne sahip bulunmaktadır. Yasama yetkisinin, "kanun koymak,

¹⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 06.02.1990 tarihli ve E. 1988/62, K. 1990/3 sayılı kararı. RG. 12.10.1990 tarih ve 20663 sayı.

değiştirmek ve kaldırmak” öğelerini içerdiği kuşkusuzdur. KHK, yürürlükteki yasa hükümlerinin kaldırabilmekte ve değiştirebilmektedir. Bu nedenle öğretide KHK ıkarma yetkisini, yasama yetkisinin devri olarak niteleyen görüşlere de rastlanmaktadır. Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa tasarısının “Yasama Yetkisi” başlığını taşıyan 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilmeyeceği belirtildikten sonra “Anayasa ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi saklıdır” denilmiştir. Buna dayanılarak Danışma Meclisinin KHK ıkarma yetkisinin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Her ne kadar, tümce Millî Güvenlik Konseyince metinden çıkarılmış ise de Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu’nun gerekçesinde “... bu değişikliğin KHK’lerin mahiyeti üzerinde bir görüş ayrılığından ileri gelmediği sadece yetkinin amaç ve kapsamı Anayasa’nın bu konularla ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş ...” bulunduğundan bu hususun ayrıca tekrarına gerek olmadığı açıklanmıştır. Bu durum, Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarabilme konusunda verilen yetkinin yasama yetkisinin devri olarak nitelenmesinin nedenidir. Bu yetkinin yasada öngörülen koşullar ve süre ile sınırlı olup Anayasa’nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası sayılması genellik kazanan bir görüş değildir. Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin kararlarında da vurgulandığı gibi TBMM tarafından önemli, zorunlu ve ivedi durumlar dışında ve yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu’nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır.”

KHK’lerin ancak “önemli, zorunlu ve ivedi durumlar” için çıkarılması gerektiğini açıkça vurgulayan bir başka Anayasa Mahkemesi kararına göre¹⁸; “KHK’lar, ancak ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konur.” Yüksek Mahkemeye göre, Bakanlar Kuruluna “yasama yetkisinin devri niteliğinde”

¹⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, 16.10.1993 tarih ve E.1993/26, K.1993/28 sayı. RG. 08.10.1993 tarih ve 21722 sayı.

yetki verilemez. Anayasa Mahkemesinin farklı kararlarında¹⁹ da belirtildiği üzere Anayasanın 7 nci, 87 nci ve 91 inci maddeleri bir arada göz önüne alındığında, TBMM'ne diğer bir ifadeyle yasamaya ait olan yetki genel ve asli olup, devredilemez. KHK çıkarma yetkisi ise bu genel ve asli yetkinin istisnası niteliğinde, ivedilik gerektiren, etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için söz konusu olabilir. Bu nedenle yetki yasalarının yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi doğuracak biçimde yaygınlaştırılıp kapsamının genişletilmemesi gerekir.

4- 6223 Sayılı Yetki Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı

6223 sayılı Yetki Kanunu, yasama organının ve dolayısıyla yürütme organının yenilenmesine karar verildiği bir dönemde, hem mevcut Bakanlar Kurulunu hem de seçimden sonra kurulacak olan ancak henüz kurulu olmayan, ne zaman kurularak göreve başlayacağı belli olmayan bir Bakanlar Kurulu dönemini kapsayacak şekilde, 6 aylık bir süreyi öngörecektir biçimde çıkarılmıştır. Bu durumun, Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararlarına ve Anayasanın demokratik hukuk devleti ilkesine aykırılığı olduğu kanaatindeyiz. Ancak, 6223 sayılı Yetki Kanunu Anayasa Mahkemesince yargısal denetime tabi tutulmuş ve belirttiğimiz husus, Anayasaya ve hukuka uygun bulunmuştur²⁰. Kararda; "... Dava dilekçesinde ikinci olarak, yetki yasasının zamanlaması bakımından da anayasaya aykırılıklar taşıdığı iddia edilmiştir. Buna göre, kısa bir süre sonra seçime gidecek olan bir hükümetin seçimden sonra gelecek olan hükümeti de bağlayacak şekilde yetki yasası çıkarmasının Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmüştür. Yetki yasası ile Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmektedir. Bu yetkiyi kullanıp kullanmamak Bakanlar Kurulunun takdirindedir. Bu nedenle seçimden sonra gelecek Bakanlar Kurulunun bu suretle ipotek altına alındığı yolundaki id-

¹⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı, 05.10.2000 tarih ve E.2000/45, K.2000/27 sayılı. RG. 28.10.2000 tarih ve 24214 sayılı.

²⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, 27.10.2011 tarih ve E.2011/60, K.2011/147 sayılı. RG. 15.12.2011 tarih ve 28143 sayılı.

dialar dayanaktan yoksundur. Ayrıca, yetki yasasının yürürlükte olacağı 6 aylık süre zarfında yeni seçimler yapılacağı, yeni bir hükümetin kurulacağı belirtilerek yetki yasasının hangi hükümete verilmiş olduğu yönünden de bir belirsizliğin olduğu, bu durumun da hukuk devletinin "belirlilik" ilkesiyle bağdaşmadığı ileri sürülmüştür. Buna karşılık, Anayasa'nın 91. maddesinin üçüncü fıkrasında "... yasama döneminin bitmesi, belli bir süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz" denilerek bu hususta doğabilecek tereddütlerin önü kesilmiştir." gerekçesi ile yukarıda belirttiğimiz iddianın aksine bir hüküm verilmiştir.

Diğer taraftan, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun "ivedi" olmadığı düşünülmektedir. İvedilik, "önemli ve zorunlu" bir hususun, KHK yoluyla düzenlenmesinin olmazsa olmaz koşuludur ve yasama dahil bütün süreçleri kapsamaktadır. TBMM çıkardığı yasanın ivedi olduğunu düşünüyorsa, söz konusu Yetki Kanunu'nun ivedi olarak yürürlüğe girmesi için gereğini yapmak zorunda olduğu Anayasa hükmüdür. TBMM'nin 03.03.2011 tarihli 73 ncü Birleşiminde, Genel Seçim tarihi öne alınmış ve Genel Seçimin 12 Haziran 2011 tarihinde yapılmasına karar verilmiştir. 25 gün sonra ise, Yetki Kanunu Tasarısı Başbakanlıkça 28.03.2011 tarihinde TBMM'ne sunulmuştur. Diğer bir ifadeyle, Yetki Kanunu Tasarısı, Genel Seçimlerden 2,5 ay önce TBMM'ye sevk edilmiş; iktidarın TBMM'deki sayısal çoğunluğuna dayalı olarak da 06.04.2011 tarihinde kabul edilmiştir. Bu tarihte TBMM'de kabul edilen Yetki Yasası, 14 gün TBMM'de bekletildikten sonra Cumhurbaşkanlığına 19.04.2011 tarihinde sunulabilmiştir. Bu durum ise, Yetki Kanunu ile düzenlenecek ve kamu yönetiminde büyük tartışmalara yol açacak konuların "ivedi" olmadığına göstergesidir. Ancak yukarıda yer verdiğimiz içtihatlarda çok açık olarak belirtildiği üzere, KHK'ler ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için çıkarılabilir.

Ancak 6223 sayılı yetki yasasının Anayasaya uygunluğunun tartışıldığı 27.10.2011 tarihli Anayasa Mahkemesi kararına göre; dava konusu yetki yasasıyla çıkarılması için izin verilen KHK'ler olağan kanun hükmünde kararnamelerdir ve bu tür KHK'lerin çı-

karılabilmesi için acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olması gerektiğine dair Anayasa'da herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Mahkemeye göre; "... Bu itibarla, yetki kanunlarının ve KHK'lerin anayasaya uygunluğunun incelenmesinde Anayasa'da öngörülme-yen yeni şartlar ihdas edilmesi mümkün olmadığı gibi, neyin "önemli", "ivedi" ve "zorunlu" olduğuna anayasaya uygunluk denetimi yapan yargı organının karar vermesi de bu organın işlevine uygun değildir ve ayrıca bu kavramların sübjektif nitelik taşıdığı ve göreceli olduğu da açıktır. Bu nedenle, yetki yasası ve buna bağlı olarak KHK çıkarılmasını gerektiren acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durum olup olmadığının incelenmesi, Anayasa'da öngörülen çerçevenin dışına taşacak ölçüde bir denetim yapılması anlamına gelebilecektir. Oysa yetki yasaları üzerindeki denetimin, Anayasa'da öngörülen çerçevenin sınırları içinde kalması gerekir. Bu nedenle, KHK çıkarılması için yetki verilen konunun acil, ivedi, önemli ve zorunlu olup olmadığının incelenmesine gerek görülmemiştir." Bu kararla Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında pek çok kez kullandığı "önemli", "ivedi" ve "zorunlu" kavramlarının sübjektif nitelik taşıdığına ve göreceli olduğunu belirtmiştir. Yerleşmiş içtihatlarına aykırı biçimde karar veren Anayasa Mahkemesinin bu düşüncesinin kanımızca vurgulanması ve tartışılması gerekmektedir.

5- Mutlaka Kanunla Düzenlenmesi Gereken Konular Nelerdir?

Anayasa Mahkemesi Kararında vurgulanan önemli bir husus ise; Anayasa'nın herhangi bir hükmündeki kanunla düzenleme şartının, o konuda KHK çıkarılmasına engel teşkil etmeyeceğidir. Diğer bir ifadeyle, Anayasa'nın yasayla düzenleme yapılacağını öngören her maddesi, mutlaka ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir anlama sahip değildir. Mahkemeye göre; Anayasa'da KHK'lerle düzenlenemeyeceği açıkça belirtilen yasak alanlar hariç olmak kaydıyla, yasayla düzenlenmesi emredilen konularda KHK çıkarılmasına bir engel bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın "kanunla düzenlenir" dediği konuların KHK ile düzenlenebileceğini öngörmüştür. 1982 Anayasası'nın, 126 ncı maddesinde yer alan "idari teşkilat kanunla düzenlenir" hükmü, 127 nci maddesinde yer alan "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmü, 128 inci maddesinde yer alan "memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" hükmü uyarınca bu konularda KHK çıkarılıp çıkarılmayacağına ilişkin hukuki tartışma yargı kararında hükme bağlanmıştır.

Anayasa'nın 91 nci maddesinin ilk fıkrasında, KHK ile düzenlenemeyecek konuları saymıştır. Bu hükme göre, (sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere) Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı, zorla çalıştırma yasağı, konut dokunulmazlığı, haberleşme hürriyeti, yerleşme ve seyahat hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, düşünce ve kanaat hürriyeti, bilim ve sanat hürriyeti gibi temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları, dilekçe hakkı gibi siyasi haklar ve ödevler KHK ile düzenlenemez. Bu hüküm, Anayasa'nın 13 üncü maddesinde yer alan "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir" hükmü ile uyumludur. Bu konuların dışında kalan alanların KHK ile düzenlenebileceği öngörülmektedir²¹. Ancak Anayasa'nın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" yani "pozitif statü hakları" KHK'lerin konusu olabilir. Pozitif Statü Haklarının gerçekleştirilmesi için devletin olumlu ödevlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu nedenle devletin Sosyal ve Ekonomik Hakların oluşturduğu alanlardaki ödevlerini hızlı bir şekilde yerine getirebilmesi için kanun hükmünde kararname çıkarabilmelidir²² düşüncesi hak-

²¹ Gözler, s.1043.

²² Fazıl Sağlam, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı, Ankara,

lı bir gerekçeye dayanmaktadır. Anayasa'nın ailenin korunması, kıyılardan yararlanma, eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi, toprak mülkiyeti, kamulaştırma, tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması, çalışma hakkı ve ödevi, sendika kurma hakkı, toplu iş sözleşmesi hakkı, ücrette adalet sağlanması, sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması, konut hakkı, sosyal güvenlik hakkı gibi haklar KHK'ler ile düzenlenebilir. Ancak "düzenlenebilir" ifadesinin seçilmiş olmasının nedeni bulunmaktadır. "Gerek 1961 Anayasası ve gerekse 1982 Anayasası sınırlama kavramını kullanmaktan kaçınmıştır. Çünkü düzenleme, sınırlamadan daha geniş ve farklı bir kavramdır. Hakkı sınırlayıcı düzenlemeler olabileceği gibi, hakkı güçlendiren, onu daha etkili bir kullanıma kavuşturan, hatta ona, önceden sahip olmadığı belli bir içerik kazandıran düzenlemeler de söz konusu olabilir ve genellikle düzenlemenin yöneldiği amaç da bu olmak gerekir"²³ Anayasa'nın 91'inci maddesinde "sınırlama" değil, "düzenleme" ifadesi yer aldığından Anayasa'nın inci kısmının üçüncü bölümünde yer alan "sosyal ve ekonomik haklar" KHK'ler ile düzenlenebilir, ancak sınırlanamaz. Çünkü, istisnasız bütün temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında Anayasa'nın 13 üncü maddesi geçerlidir ve bu maddeye göre temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması ancak kanunla olabilir²⁴. Bu açıklama çerçevesinde, 6223 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan ve özellikle Anayasanın "Ekonomik ve Sosyal Haklar" bölümünde yer alan "Çevre Hakkı"nın sınırlandırılmasına ilişkin hükümler içeren KHK'lerin, Anayasa Mahkemesince incelenmesi ve karara bağlanması sürecinde önemi ortaya çıkmaktadır.

6- Yetki Kanunu'nun Geniş Bir Alanı Kapsaması

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkartma yetkisi veren kanunda yer alacak ögeler Anayasa'nın 91 inci maddesinin 2 nci fıkrasında hükme bağlandığını belirtmiştik. Söz konusu fıkra hükmü uya-

Anayasa Mahkemesi Yayınları, C.1, 1984, s.269; Gözler, s.1046.

²³ Fazıl Sağlam; "Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaştırılmasından Doğabilecek Sorunlar", *Anayasa Yargısı*, Ankara, *Anayasa Mahkemesi Yayınları*, C.1, 1984, s.268.

²⁴ Kemal Gözler, s. 1047.

rınca, yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermek zorundadır. Yasama organı tarafından Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yetki kanununda öngörülen amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlıdır. Bu nedenle, yetki kanununun Anayasa'nın belirlediği unsurları belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması ve verilen yetkiyi açıkça hükme bağlayarak Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizmesi gerekir. Daha önce de vurgulandığı üzere, Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetki olduğundan, verilen yetkinin yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde genişletilip her şeyi kapsar biçimde genelleştirilmemesi, Anayasanın sistemi ve Anayasa Mahkemesi içtihatları gereğidir.

Ancak 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun 2/b-1ve 2 maddelerinde; "Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak;

- 1) Yürütülen hizmetin, özelliklerini de dikkate alacak şekilde çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesini,
- 2) Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin, özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, standardizasyon sağlanacak şekilde düzenlenmesini," hükme bağlamıştır.

Bu hükümlerde yer alan, hizmetin "çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesi" ölçütü ile "zorunlu farklılıklar", "standardizasyon sağlamak" gibi kavramlar bilimsel açıklaması bulunmayan, belirsiz ve tartışmalı kavramlar olup, gerekli açıklık ve kesinliği taşımamaktadır. Çünkü, Anayasa'nın 87 nci maddesinde, Bakanlar Kurulu'na verilecek KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda olabileceği çok açık biçimde düzenlenmiştir. Bu durumda TBMM Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu

yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak şekilde bir KHK çıkarma yetkisi veremez. Verilen yetkinin konusunun yasada gösterilmesi zorunluluğunun bu yasaya dayanılarak yürürlüğe konulan KHK'lerin yetki kanunu kapsamı içerisinde kalıp kalmadıklarının, hem yargısal hem de siyasal denetimlerinin yapılması bakımından da çok büyük önemi vardır. Yetki Kanunu'nun kapsamı dışında yürürlüğe konulan veya başka bir anlatımla kanunun öngörmediği bir hususta düzenleme yapan KHK'nin Anayasa'ya aykırılığı kuşkusuzdur. Diğer taraftan yasama yetkisinin sınırsız biçimde kullanılmasına olanak sağlayan KHK'lerin de Anayasaya aykırılığı yargı içtihatlarında vurgulanmıştır. 1993 yılında yürürlüğe giren 3911 sayılı Yetki Kanunu bu açıdan Anayasa'ya aykırı bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin bu kanuna ilişkin kararında²⁵ "...Verilen yetkiler çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu alanın boyutu personel reformuna ve örgütsel yapının tüm ayrıntılarına kadar uzanırken, özelleştirmeye ilişkin tüm konuları kapsamakta, kamu taşınmazları konusunda her türlü tasarruf yapabilme hakkını içermekte; sosyal güvenlik, bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin önemli yasalarında değişiklik yapılmasını olanaklı kılacak biçimde genişliğe ulaşmaktadır... Böylece, Bakanlar Kuruluna, emeklilik, özelleştirme, kamu taşınmazları, sosyal güvenlik ve bankacılık, sigortacılık gibi çok çeşitli konularda çok geniş bir yetki verildiği; özelleştirme konusunda çıkarılacak KHK için KHK'nin amaç ve kapsamının, diğerlerinde ise amaç, kapsam ve ilkelerin hiç gösterilmediği, bu belirsizliğin sonuçta, amaç ve kapsam sınırsızlığına kadar vardığı, böylece TBMM'nin yürütme organına, yasama yetkisini sınırsız biçimde kullanma olanağı sağladığı görülmektedir..." gerekçesiyle Yetki Yasası'nın ilgili maddelerinin iptaline karar verilmiştir. Bu kararda vurgulanan hususlar, yazımız konusunu oluşturan ve eleştirdiğimiz 6223 sayılı Yetki Kanunu için de geçerlidir.

Diğer taraftan Anayasa'nın 91 inci maddesi Yetki Kanunu'nda Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin "amaç", "kapsam" ve "ilkelerinin" de belirtilmesini zorunlu kılmaktadır. Amaç, Bakanlar

²⁵ Anayasa Mahkemesinin 16.9.1993 tarih ve E.1993/26, K.1993/28 sayılı kararı. RG. 8.10.1993 tarih ve 21722 sayı.

Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirlediğinden yetki yasasında KHK'nin amacı da somut olarak belirtilmelidir. KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır. KHK'nin kanunda gösterilen amaç dışında çıkarılması veya yetkinin kapsamını aşması durumunda, yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olacaktır. Diğer taraftan, Anayasa'ya göre yetki kanunu, TBMM'nin yetkilerini çok uzun bir süre yürütme organına vermesini engellemek için, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin süresini de belirlemek zorundadır. Bu sürenin ne kadar olacağı Anayasa'da belirtilmemiş olmakla beraber sürenin, KHK kurumunun Anayasa hukukuna getiriliş gerekçesine uygun olarak kısa olması gerekir. Bakanlar Kurulu'na çok uzun süreli yetki verilmesi, koşullu ve süreli bir yetki verilmesine olanak tanıyan Anayasa'nın aşılarak yasama yetkisinin devri anlamına gelebileceği, Bakanlar Kurulu'na uzun süreli bir yetki verilmesinin, istisnanın olağan duruma dönüşmesine ve yasama yetkisinin devrine yol açacağı ve Anayasa'nın 7 nci maddesinin buna olanak vermeyeceği Anayasa Mahkemesi içtihatlarında yer almaktadır²⁶. Esasen yasama yetkisinin devri sorunu, Kanun Hükmünde Kararnamelele yöneltilen en önemli eleştiri alanıdır. Zira KHK'lerin düzenleniş amacı göz önüne alındığında, halkın iradesinin yansıması olarak TBMM'nin üzerinde hiçbir gücün bulunamayacağı tartışmalarının her dönemde gündemde olduğu bilinmektedir. Bu çerçevede yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek KHK'lerin Anayasa Mahkemesince de uygun bulunmadığı içtihatlarında açıkça görülmektedir. Bu hususa ilişkin 12.10.1988 günlü, 3479 sayılı Yetki Kanunu'nun denetlendiği bir Anayasa Mahkemesi kararında²⁷; "... Bu Yasanın amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin

²⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 06.02.1990 tarihli ve E. 1988/62, K. 1990/3 sayılı kararı. RG. 12.10.1990 tarih ve 20663 sayı.

²⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 1.2.1990 tarih ve E:1988/64, K.1990/2 sayılı kararı. RG. 21.04.1990 tarih ve 20499 sayı.

etmektedir. Niteliği itibariyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmalarını zorunlu kılan personel mevzuatı genelde ivediliği gerektiren bir konu olarak değerlendirilemez... Memurları ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak, kısa sürede gerçekleştirilebilecek işlerden değildir... bu işin KHK'lerle düzenlenmesi, parlamentonun yasama yetkisinin bu konularda işlerliğini kaybetmesi ve yürütmeye devri sonucunu doğurur..." gerekçesiyle Yetki Yasası'nın ilgili maddelerinin iptaline karar verilmiştir.

Ancak 6223 sayılı Yetki Yasası ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararında; "Dava dilekçesinde ileri sürülen birinci anayasaya aykırılık iddiası, 6223 sayılı Kanunun konusunun ve kapsamının belirsiz olduğuna ilişkindir. Bu bağlamda, yetki kanununun çok geniş bir alanda düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kuruluna yetki vermiş olduğu, çıkarılacak KHK'lerle hangi yasalarda değişiklik yapılabileceğinin yetki kanununda sınırlı olarak sayılmadığı, aksine, bir kısım kanun ve KHK'lerin isimleri belirtildikten sonra konuyla ilgili "diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler"ın hükümlerinde de değişiklik yapılabileceği şeklinde bir ifade kullanıldığı, böylece kapsamın daha da belirsiz kılındığı iddia edilmektedir. Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin Bakanlar Kuruluna "belli konularda" KHK çıkarma yetkisi verebileceği hükmü yer almaktadır. Bu nedenle yetki yasasında, çıkarılması için yetki verilen KHK'lerin "konu"sunun belirtilmesi gerekmektedir. Dava konusu kurallar bu yönden incelendiğinde 6223 sayılı Kanunun iki konuda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verdiği görölmektedir:

Bunlardan birincisi özetle "Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi"dir. Bu çerçevede gerekli görülmesi halinde yeni bakanlıklar kurulması, var olan bakanlıkların birleştirilmesi, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişki kuruluşlarının yeniden belirlenmesi için KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.

İkincisi ise "Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin

atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak değişiklikler ve yeni düzenlemeler” yapılması için KHK çıkarılmasına yetkisi verilmiştir.

Yetki kanunu, çıkarılacak KHK’lerin konusunu ve kapsamını bu şekilde belirleyip sınırlandırmıştır. Yetki yasalarında, çıkarılması için izin verilen KHK’lerin konusunun belirlenmiş olması gerekmektedir. Bununla birlikte belirlenen bu konunun mutlaka dar kapsamlı olması gerektiği yönünde Anayasada herhangi bir kural bulunmamaktadır. Kaldı ki, yetki kanunlarında KHK’lerle düzenlenmesi için yetki verilen konunun kapsamının sınırlı mı yoksa geniş mi olduğu şeklindeki bir irdelemenin, sübjektif değerlendirmeleri ortaya çıkaracağı hususu, izahı gerektirmeyecek derecede açıktır. Ayrıca, konu ve kapsamın belirlenmiş olduğunun söylenebilmesi için, hangi yasalarda değişiklik yapılacağına yetki kanununda mutlaka sayma yoluyla gösterilmesi de şart değildir. Bu nedenle, dava konusu yasa kurallarında, bir kısım kanunların isimleri sıralandıktan sonra belirlenen bu iki konu ile ilgili “diğer kanun ve kanun hükmünde kararname”de de değişiklik yapılabileceğinin ifade edilmiş olması, konunun belirli olmadığı iddiasına dayanak teşkil edebilecek bir husus değildir. Zira konu ve kapsamın belirlenmiş olması kaydıyla, belirlenen bu konu ve kapsamın sınırları içine hangi yasa ya da KHK’lerin girdiğinin yetki yasasında sayma yoluyla gösterilmesi şart değildir. Bu husus 1961 ve 1982 Anayasalarının konuyla ilgili düzenlemelerinin karşılaştırılmasından da açıkça anlaşılmaktadır. Şöyle ki, 1961 Anayasasının konuyla ilgili 64. maddesinde “Yetki veren kanunda ... yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi” şartı aranmışken, 1982 Anayasasının 91. maddesinde böyle bir şarta yer verilmemiştir. Yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin yetki yasasında açıkça gösterilmesi şart olmadığına göre, hangi kanunlarda ya da KHK’lerde değişiklik yapılacağına yetki kanununda sayma yoluyla gösterilmesi de şart değildir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu yasa kurallarıyla Bakanlar Kuruluna hangi konularda KHK çıkarılması için yetki verildiğinin

belirli olmadığına ilişkin iddia isabetli görülmemiştir.” ifadesine yer verilmiştir. Ancak, yetki kanununda amaç, kapsam gibi konunun da verilen yetki çerçevesinde sınırlanması, çerçevesinin çizilmesi, yetkinin niteliğinin belirlenmesi, verilen yetkinin somutlaştırılması bakımından da çok önemlidir²⁸. Bunun yanı sıra, yetkinin konusunun belirlenmesi ve somutlaştırılması, Anayasa'nın 91 inci maddesi ile yasaklanmış konularda, bu yasağa uyulup uyulmadığını ve KHK ile düzenleme yetkisinin verilip verilmediğini saptamayı kolaylaştırır²⁹. Sırf bu nedenle yukarıda açıklanan Anayasa Mahkemesi kararının aksine, konu ve kapsamın belirtilmiş olması kaydıyla, belirlenen bu konu ve kapsamın sınırları içine hangi yasa ya da KHK'lerin girdiğinin yetki yasasında sayma yoluyla gösterilmesi şarttır. Aksi halde yargısal denetimin yapılması sırasında, Anayasa'nın 91 inci maddesi ile yasaklanmış konularda, bu yasağa uyulup uyulmadığını ve KHK ile düzenleme yetkisinin verilip verilmediğini saptamak ve denetlemek mümkün olamayacaktır. Yetki Kanunu, Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirlediğinden, KHK'nin amacı da somut olarak belirtilmeli, geniş içerikli her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır. Bütün bu açıklamalar çerçevesinde KHK'lerle düzenlemelere gidilebilmesi için önemli, zorunlu ve ivedi bir durumun bulunması gerektiği açıktır³⁰.

Diğer taraftan 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında dağılımının yeniden yapılandırılması kapsamında tüm devlet teşkilâtı ve bunların, görev, yetki ve kadrolarının belirlenmesi; (b) bendi ile de kamu personelinin tamamının, atanmalarından emekliliklerine kadar bütün özlük haklarının düzenlenmesi için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu hükümlerle de yetinilmeyerek aynı maddenin (2) numaralı fıkrasının

²⁸ Bülent Tanör -Nemci Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, 8. ası, Beta Yayınları, İstanbul, Aralık 2006, s. 372.

²⁹ Aye., s.372.

³⁰ Anayasa Mahkemesinin 16.10.1993 tarih ve E. 1993/26, K. 1993/28 sayılı kararı.

(a) bendinin (20) numaralı alt bendi ile fıkrada isimleri sayılarak değişiklik yapılabilmesine izin verilen kanun ve KHK'lere ek olarak tüm devlet teşkilâtı, aynı fıkranın (b) bendinin (7) numaralı alt bendi ile de (b) bendinde sayılan kanun ve KHK'ler dışında kalan kamu personelinin tamamı kapsama alınarak sayma yönteminin getirdiği sınırlama ortadan kaldırılmış, böylece Bakanlar Kurulu'na teşkilât ve personel konusunda sınırsız bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnemeler incelendiğinde hemen hemen bütün Bakanlık teşkilat yapılarının, hatta Bakanlıkların teşkilatlanmasını düzenleyen genel Kanun niteliğindeki 3046 sayılı Kanun'unda değiştirildiği görölmektedir. Bütün devlet teşkilâtını ve personelinin kapsayan bir yetkilendirmenin, Anayasa'nın 87 nci maddesinin amacına uygun olarak öncelik ve ivedilik unsurlarını taşıdığı da ileri sürülemez.

SONUÇ

6223 sayılı Yasa'nın dava konusu 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında dağılımının yeniden yapılandırılması kapsamında tüm devlet teşkilâtı ve bunların, görev, yetki ve kadrolarının belirlenmesi; (b) bendi ile de kamu personelinin tamamının, atanmalarından emekliliklerine kadar bütün özlük haklarının düzenlenmesi için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmiş, bununla da yetinilmeyerek aynı maddenin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinin (20) numaralı alt bendi ile fıkrada isimleri sayılarak değişiklik yapılabilmesine izin verilen kanun ve KHK'lere ek olarak tüm devlet teşkilâtı, aynı fıkranın (b) bendinin (7) numaralı alt bendi ile de (b) bendinde sayılan kanun ve KHK'ler dışında kalan kamu personelinin tamamı kapsama alınarak sayma yönteminin getirdiği sınırlama ortadan kaldırılmış, böylece Bakanlar Kurulu'na teşkilât ve personel konusunda sınırsız bir düzenleme yetkisi verilmiştir.

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

A. Argun AKDOĞAN³¹

Kanun hükmünde kararnameler (KHK) özellikle başkanlıkla yönetilen ya da iki kamaralı parlamentoya sahip ülkelerde genellikle sıradışı ve aciliyet gerektiren durumlarda başvurulan bir yasama yöntemidir. KHK'lara parlamenter sistemden daha çok başkanlık (Şili, Bolivya, Peru, ABD, vb.) ya da yarı başkanlık (Fransa) sistemini benimseyen ülkelerde daha sık rastlanır. Her ne kadar İtalya gibi parlamenter demokrasi ile yönetilen ülkelerde de KHK'ların yasama sürecinde kullanıldığı gözlemlense de, İtalya'da dahil olmak üzere KHK'ları daha sık kullanan ülkelerin ortak özelliği iki kamaralı parlamenter sistemin bulunmasıdır. Yasama sürecini başlatan bir alt parlamentonun kabul ettiği (meclis) yasaların bir sonraki aşamada üst parlamentoda (senato) tekrar görüşülerek onaylanmasına dayanan bu sistem, 1961 Anayasası ile Türk hukuk sistemine girmiştir. İki kamaralı parlamenter sistemin temel amacı kanunların iki ayrı parlamento tarafından ayrı ayrı tartışılmasıyla olası yasama hatalarının engellenmesidir. Ancak, yasa tasarısı ya da tekliflerinin iki ayrı parlamentoda görüşülmesi yasama sürecinin uzamasına neden olmaktadır. KHK'lar olağanüstü ve aciliyet gerektiren durumlarda yasama sürecinin uzamasının olumsuz sonuçlar doğurmasını engellemek amacıyla özellikle iki kamaralı parlamenter sistemi tercih eden ülkelerde bir yasama yöntemi olarak kullanılmaktadır.

Bu çalışmada başkanlık sistemi için ABD, yarı başkanlık sistemi için Fransa ve parlamenter sistem için İtalya örnekleri çerçevesinde KHK'ların hangi zamanlarda, hangi nedenlerle, hangi yöntemlerle çıkarıldığı incelenerek ortaya çıkan sonuçlar Türkiye'de son dönemde çıkan KHK'lar ile karşılaştırılacak, son bölümde ise KHK'ların OECD ülkelerinde kullanılan ve AKP hükümeti tarafından da kabul edilen yasama standartlarıyla oluşturdu-

31 Doç. Dr., Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

ğu çelişkilere değinilecektir. Özellikle İtalya ve Fransa, Türkiye'deki KHK sistemini doğrudan etkilemiştir. Faruk Erem'in deyişiyile "Fransız kaynaklı KHK sistemimiz esasında İtalyan Anayasa'sından alınmıştır."³² ABD örneği de Anayasa tartışmalarıyla beraber Türkiye gündemine yeniden başkanlık sisteminin girmiş olması nedeniyle ele alınmaya değer görülmüştür.

Amerika Birleşik Devletleri'nde KHK Rejimi

Amerikan Anayasasına göre ABD Başkanı, genelkurmay başkanı, devlet başkanı ve yürütme organının başı olarak görev yapar. Başkan, Anayasa'nın 2. maddesindeki sorumluluklarını yerine getirmek için yürütme kararnameleleri (executive order) çıkarma yetkisine sahiptir. ABD'de kararnameleler genellikle idari işlem ve eylemleri belirlemek amacıyla kullanılır. Kararname çıkarma yetkisi belli bir kamu politikasının gerekliliklerinin yerine getirilmesi için Başkana tanınan bir hak olarak değerlendirilebilir.³³ Yürütme sorumluluğunu Başkanın tek başına üstlendiği ve Başkanın da halk tarafından seçildiği (dolayısıyla halka doğrudan sorumlu olduğu) dikkate alındığında Amerikan Anayasası'nın Başkana yürütme sorumluluğunu yerine getirmesini sağlayacak bir araç vermesi kendi içerisinde tutarlı gözükmemektedir.

Amerikan Başkanları kanun gücünde olan kararname çıkarma yetkilerini genellikle Kongre onayını almakta zorlanacakları durumlarda kullanırlar.³⁴ Örnek vermek gerekirse, ABD'de en son Başkanlık Kararnamelerin biri Obama'nın Irak'ta bulunan Amerikan askerlerinin geri çekilmesiyle konusunda çıkartılmıştır. Ancak, olağan yasama sürecini işletmeden bu tür kararnameleler çıkarmanın ileride büyük sorunlar yaratabileceği yine ABD örneğinde

³² Erem, Faruk (1988), "Kanun Hükmünde Kararname Yetkisinin Kötüye Kullanılması", *TBB Dergisi*, Sayı:3, portal.ubap.org.tr/ App_Themes/Dergi/1988-19883-1065.pdf (01.10.2012)

³³ Duncan, Jr., John C. (2010), "A Critical Consideration Of Executive Orders: Glimmerings Of Autopoiesis In The Executive Role", *Vermont Law Review*, Cilt 35, Sayı 2, s. 333.

³⁴ Joseph M. Bessette ve Jeffrey K. Tulis (eds.) (2009), *The Constitutional Presidency*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, s.165-168; Deering, Christopher, J. ve Forrest Maltzman (1999), "The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power", *Political Research Quarterly*, Cilt 52, Sayı 4, 767-783.

açıkça deneyimlenmiştir. 2. Dünya Savaşı'nın büyük bir bölümünde ABD başkanı olan Roosevelt'in 1942'de yayınladığı başkanlık kararı ile savaş bakanını Amerikan vatandaşı olsun ya da olmasın Amerikan topraklarındaki herhangi bir kişiye belli bir bölgeye girmekten, kalmaktan ya da terk etmekten men etme ve askeri bölgeler belirlemekle yetkili kılmıştır. Bunun sonucunda 120.000 Japon asıllı Amerikan vatandaşı, 10.000 bin İtalyan asıllı Amerikan vatandaşı ve 15.000 kadar da Alman asıllı Amerikan vatandaşı üç yıl boyunca tecrit kamplarında tutulmuştur. Amerikan Yüce Mahkemesi, devletin ülkeyi casusluktan koruma amacının kişisel özgürlüklerden daha önemli olduğu gerekçesiyle anayasaya aykırı bulmamıştır. 1980'lerde sözkonusu başkanlık kararnameyi incelemekle görevlendirilen bir araştırma komisyonu Amerikan Anayasası'nda güvence altına alınan insan hak ve özgürlüklerinin bu dönemde askıya alındığı sonucuna ulaşmış; bu karar çerçevesinde Amerikan Hükümeti mağdur olanlara kişi başına 10 bin dolara kadar tazminat ödemiştir.³⁵

ABD'de kararname çıkartmak Amerikan anayasal sisteminde denet ve denge (checks and balances) sistemi olarak bilinen yasama, yürütme ve yargı erkeleri arasındaki ilişkiden dolayı oldukça zordur. Kongre, Başkan'ın yayınladığı kararnameleri çeşitli şekillerde engelleyebilir. Öncelikli olarak, milletvekilleri kararnamenin değiştirdiği yasayı değiştirmek ya da geçersiz kılmak amacıyla aynı konuyla ilgili yeni bir yasa teklifi verebilirler. Başkan kendi kararnamesini geçersiz hale getiren bu yeni yasayı veto etme yetkisine sahiptir. Ancak, Kongre üçte iki çoğunlukla bu vetoyu geçersiz hale getirebilir. İkinci olarak, tüm Başkanlık kararnamelerinin mevcut yasalara dayanılarak çıkartılması gerektiği için Kongre kararnamenin dayandığı yasayı yeniden düzenleyerek kararnameyi dayandığı yasa ile çelişkili hale getirebilir. Üçüncü olarak, Kongre kararnameyi yürütmekle görevli federal kuruma mali destek yapmayı reddederek Başkan Kongre'nin rızasını almaya zorlayabilir. Kongre son olarak kararnameyi Başkan'ın yet-

³⁵ Duncan, a.g.m., s.345f.

kisini aştığı ve Kongre'nin iradesini çiğnediği gerekçesiyle Yüce Mahkemeye götürebilir.

Anayasa'nın Kongre'ye tanıdığı bu haklar Amerikan Başkanı'nın yasama gücünü kullanmasını ciddi bir biçimde sınırlandırarak kongreye devletin kurumlarının denetleme ve dengeleme işlevini sağlar. Bu nedenlerle Amerikan başkanları Anayasa'nın kendilerine tanıdığı kararname çıkarma hakkını kullanmak yerine Kongre ile anlaşarak yasaları çıkarmayı genellikle tercih ederler. Yasama organında tartışılarak çıkarılan yasaların kararnamelere göre daha uzun ömürlü olması da Başkanları Kongre ile uzlaşmaya iten bir başka nedendir. Kararnemelerin yasalara göre daha sonraki başkanlar ya da Kongre tarafından değiştirilme olasılığı daha fazladır. Başkanlar kongre ile çalışarak mevcut politika başarısızlığının büyük toplumsal sorunlara yol açacakları acil durumlarda ya da siyasi geleceklerini ciddi bir biçimde etkilediği durumlarda kararnmeleri kullanırlar.³⁶

İlgili yazında kararnmelerle ilgili dile getirilen bir başka sorun da, kararnmelerin yasalara göre daha fazla uygulama başarısızlığı ile karşılaşmasıdır. Bill Clinton başkanlık döneminden sonra şu demeci vermiştir "başkanken hayal kırıklığına uğradığım şeylerden bir tanesi . . . kararnmeleri yayınlamakla birlikte bunların uygulanacağından hiçbir zaman yüzde yüz emin olamıyordum."³⁷

Sonuç olarak, her ne kadar Amerikan Başkanı dünyanın en güçlü insanı olarak tanınsa da Başkanın Kongre ile olan ilişkileri gözönünde alındığında bu önerme her zaman için geçerli gözükmemektedir. Cumhuriyetçi bir Başkan'ın Demokratların hakim olduğu bir Kongre'de yürütme işlevini sağlıklı yerine getirmesi ancak uzlaşma sağlaması ile mümkündür. Örneğin Cumhuriyetçi Parti'den seçilen Başkan Reagan sekiz yıllık başkanlık döneminin altı yılında Demokratların hakim olduğu bir Kongre ile çalışmak zorunda kalmıştır. Üstelik Cumhuriyetçi bir başkan bile yine Cum-

³⁶ Barilleaux, Ryan J., ve Christopher S. Kelley, (eds.) (2010), *The Unitary Executive and the Modern Presidency*, College Station: Texas A&M University Press, s. 192.

³⁷ Rudalevige, Andrew (2002), "The Administrative Presidency and Bureaucratic Control", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 39, s.18.

huriyetçi olan milletvekillerinin sadakatini kendiliğinden elde edemez. Seçim süreçlerinin farklı olması milletvekillerini Başkan'ın taleplerinden farklı şekilde oy vermeye yöneltebilir. Dolayısıyla Başkan ve Kongre üyeleri (aynı partiden bile olsalar) çoğunlukla müzakere ve pazarlık aracılığıyla yasalar üzerinde uzlaşırlar. Aksi bir durum Amerikan siyasetinin kilitlemesine yol açar.

İtalya'da KHK Rejimi

Batı'daki siyasal sistemler arasında İtalya KHK'ları bir yasa- ma aracı olarak en fazla kullananlardan ülkelerden biridir. Özellikle 1970-1990 yılları arasında KHK'lar kanun yaparken kullanılan istisnai bir yöntem olmaktan çıkarak, neredeyse bir kural haline gelmiştir. İtalya'yı daha önceden incelenen ABD'den ayıran ve Türkiye'deki siyasal sisteme yakınlaştıran en önemli unsur bir başkanlık değil, parlamenter bir sisteme sahip olmasıdır. Başkanlık sistemlerinde ABD örneğinde görüldüğü gibi Başkanların yasa yapım sürecine müdahalelerine parlamenter sistemlere göre daha sık rastlanır. İtalyan hükümeti özellikle 1970'lerin ortasından 1990'lara kadar KHK'ları başkanlık sistemlerine göre daha sık kullanmıştır. Bunun en önemli nedenlerinden bir tanesi İtalya'daki seçim ve hükümet oluşturma sisteminin temsiliyete verdiği önemdir.

İtalya'nın 2. Dünya Savaşının sonra ermesinden önce acı bir biçimde deneyimlediği faşist deneyim sonucunda siyasal seçim sistemi temsiliyeti önplana çıkarmıştır. Ancak temsiliyete önem verilmesi siyasi istikrarın sağlanmasını parlamenter sistemlerde zora sokarak, koalisyon hükümeti kurulma olasılığını artırır. İtalya'da sık sık hükümetlerin değişmesi ve genellikle iktidarın tek parti değil, koalisyon hükümetlerinden oluşması, parlamentoda yasa çıkarma sürecini zorlaştırmış ve hükümetler yasa çıkartmak için sıklıkla KHK'lara başvurmuşlardır.³⁸ İtalya'da neredeyse altı ayda bir düşen ve yeniden kurulan koalisyon hükümetleri döneminde

³⁸ Sala, Vincent Delia ve Amie Kreppel (1998), "Dancing Without a Lead: Legislative Decrees in Italy", içinde Carey, John, M. ve Shugart, Matthew Soberg, Executive Decree Authority, Cambridge University Press, Cambridge, s.176.

parlamentonun yasa çıkartamaması KHK'larla yasamayı neredeyse bir zorunluluk haline getirmiştir. Bir başka deyişle KHK'lar hükümetler tarafından parlamentoda partiler arası yaşanan uzlaşmazlık ve kilitlenmeyi aşmak için kullanılmıştır. Bu nedenle İtalya'da KHK'lar istisnai bir yasa yapma şekli olmaktan çıkarak yasama sürecinin olağan bir parçası haline gelmiştir. İtalya'da 1976-83 arasında hükümetin parlamento'ya gönderdiği kanun tasarılarının yasalasma oranı %57 civarında kalmıştır. 1983-87 döneminde ise bu oran %47'ye düşmüş, 1987-92 arasında %50'yi aşmamıştır. Parlamento'dan yasaları geçirmekte başarısız olunca hükümetler Anayasa'nın tanıdığı KHK hakkını yoğun olarak kullanmaya başlamışlardır. Bununla birlikte İtalya'da KHK ile yasama faaliyetinde bulunmanın süre sınırı bulunmaktadır. 60 gün içerisinde İtalyan Meclisi tarafından onaylanmayan KHK'lar geçerliliklerini yitirirler. İtalyan hükümetleri bu yasal sınırı koşulunu geçerlilik süresi dolan KHK'ların yerine yenilerini çıkarmak yoluyla aşmaya çalışırlar. Bu nedenle İtalya'da yürürlüğe giren KHK sayısı artmakla birlikte yasaya dönüşme oranı azalmıştır.³⁹

KHK çıkartma oranı geçmişe göre azalsa da yakın zaman İtalyan yasama faaliyetlerinde KHK'ların kullanılması sürmektedir. Berlosconi liderliğinde kurulan tek parti hükümeti parlamento'da yasa tartışmaları ile zaman kaybetmemek ve kamuoyundaki tartışmayı sınırlamak amacıyla kimi zaman KHK'lara başvurmayı tercih etmiştir. İtalya'daki tüm kanalların karasal yayından uydu yayınına bir yıl içerisinde geçmesini zorunlu hale getiren kanunun Berlosconi'nin sahip olduğu televizyon kanalına ek bir mali yük getirerek karını düşürmesini engellemek amacıyla bu kanunun yürürlüğe girme tarihini öteleyen yeni bir kanunu Meclis'den geçirmiştir. İtalya Meclisi 2 Aralık'ta kabul ettiği bu yasa Anayasa'ya aykırı yanlar içerdiği gerekçesiyle Cumhurbaşkanı Ciampi tarafından kabul edilmeyerek Meclise geri gönderilmiş; Berlosconi, bunun üzerine bir kanun hükmünde kararname yayınlarak bu "sorunu" aşmaya çalışmıştır. Anayasa Mahkemesi, 20 Kasım

³⁹ a.k., s.183-188.

2002’de, rekabet yasalarını gerekçe göstererek, televizyon yayıncılarının 1 Ocak 2004’e kadar uydu yayınına geçmesini öngören bir karar alarak, bu KHK’yı iptal etmiştir.⁴⁰

Fransa’da KHK Rejimi

Meclis’de orantılı temsiliyete önem veren siyasi sistem nedeniyle güçlü hükümetlerin iktidara pek sık gelemediği Dördüncü Cumhuriyet Fransası’nda, Cezayir krizi sonrasında siyasi karar alınmasına etkin ve hızlı yanıt verebilmek amacıyla güçlü bir yürütme yaratılmaya çalışıldı. Demokratik temsiliyeti zayıflatmadan güçlü yürütmeyi kurmanın yolu ise başbakanın yanı sıra bir devlet başkanlığı makamı yaratmak olarak görüldü. 1958 Anayasası yürütme yetkilerini paylaşan bu iki makama da kararname çıkarma yetkisi verdi.

Fransız Anayasası’nın 16. Maddesi Devlet Başkanı’na acil durumlarda kararname çıkarma yetkisi vermektedir. Başkan, Cumhuriyetin kurumlarına, ülkenin bağımsızlığına ve bütünlüğüne, Fransa’nın uluslararası anlaşmalara olan taahhütlerinin yerine getirilmesine yönelik önemli ve yakın bir tehdit olduğu durumlarda kararname çıkarabilir. Kararnameler, anayasal kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişini güvence altına alırken kısa zamanda görevlerini anayasal çerçevede yerine getirmelerini sağlamalıdır. Başkan’ın kararname çıkarmadan önce bazı şekil şartlarını da yerine getirmesi zorunludur. Başbakan Meclis Başkanı ve Senato Başkanı ile görüştüktan sonra devlet başkanının Anayasa Konseyine de danışma zorunluluğu vardır. Devlet başkanı kararnameyi çıkarmadan bu konuda niyetini yazılı olarak beyan etmeli ve Resmi Gazete’de yayınlanmasını sağlamalıdır. Anayasa Konseyi’nin olumlu görüşü üzerine devlet başkanı başbakanlık kararını yayımlayabilir. Devlet başkanları kararname yayınladıkları dönemlerde kendilerine Anayasa’da tanınmış olan ulusal parlamentoyu fesih yetkisini kullanamamaları devlet başkanlarını kararname yayınlamaktan caydıran bir unsur olarak değerlendirilebilir.⁴¹

⁴⁰ Hürriyet, 16 Aralık 2003.

⁴¹ Huber, John D. (1999) “Executive Decree Authority in France” içinde Carey, John, M.

Fransa'da başbakanlık kararnameleleri ise İtalya'da olduğu gibi parlamentoda iktidar çoğunluğunun güçlü olmadığı dönemlerde kullanılır. İktidar partisinin parlamentoda açık çoğunluğunun bulunmadığı ya da koalisyon dönemlerinde yaşanan partiler arası uyumsuzlukların yasama sürecini olumsuz etkilediği durumlarda başvurulur. Fransa'da kararnamelerin politika yapımında yürütmenin üstünlüğünü artırdığını ve Meclis üzerinde hâkimiyetini sağladığını ileri sürmek zordur. Öncelikli olarak Başkan olağanüstü kararname yetkisini normal yasama sürecini etkilemek amacıyla kullanamamaktadır. Fransız mahkeme kararları parlamentonun hükümetin karar çıkartma özerkliğini sınırlamasını sağlamıştır. Parlamento üyeleri çok nadiren yasama yetkilerini hükümete devretmektedirler. Bu devir de genellikle önemsiz bir yasayla ilgili olarak İtalya'da olduğu gibi çok kısıtlı bir süre için verilmektedir.⁴²

Türkiye'de KHK Rejimi

ABD, Fransa ve İtalya örneklerinin ortak özelliği bu ülkelerde iki kamaralı parlamenter sistemin bulunması ve bu nedenle yasaların parlamentoda kabul edilme sürecinin uzamasından dolayı yaşanabilecek sorunlara karşı KHK'ların kullanılmasıdır. ABD ve Fransa örneklerindeki ortak özellik ise KHK'ların başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanına tanınan yürütmeye ilgili yetkiler kapsamında ülkenin güvenliğine yönelik acil ve yakın bir tehdit olduğunda kullanılmasıdır. Türkiye'de KHK'lar 1961 yılında hukuk sistemimize aynı gerekçelerle girmiştir. Bu dönemde Meclis ve Senato olmak üzere iki kamaralı parlamenter sistem benimsenmiştir. Kanunların her iki yasama organında görüşülmesinde bazı gecikmelere yaşanabileceği düşünülerek KHK'lara Türk Anayasal sistemine dahil edilmiştir.

1980 öncesi siyasi istikrarsızlığın önemli nedenlerinden biri olarak yürütme erkinin yasama erki karşısında zayıflığı olarak gö-

ve Shugart, Matthew Soberg, Executive Decree Authority, Cambridge University Press, Cambridge, s.235-246.

⁴² a.k., s.251.

ren askeri cunta, yürütme erkini güçlendirmek amacıyla bir takım anayasal ve yasal değişiklik gerçekleştirmiştir. Anayasal değişiklikler arasında bu çalışmanın konusu itibarıyla en önemlisi senatonun kaldırılmasıdır. Seçim Kanununda yapılan değişikliklerle %10 barajının getirilmesi, bu barajı geçen bazı partilerin TBMM’de oy aldıkları orandan çok daha fazla, diğerlerinin ise çok daha az milletvekili ile temsil edilmeleri gibi değişiklikler yürütme organını, güçler dengesinde daha ağırlıklı bir hale getirmiştir. Yürütmenin parlamento karşısından güçlendirilmesine rağmen KHK’lar 1982 Anayasası’nda korunmuştur. Kasım 1983 seçimlerinden sonra iktidara gelen partiler, bu aracı Meclis’de mutlak çoğunluğa sahip olmalarına rağmen kullanmışlardır. KHK çıkarma yetkisini en çok 116 adet KHK çıkararak 1. Özal Hükümeti kullanmıştır. 2. Özal Hükümeti döneminde 70, 1. Yılmaz Hükümeti döneminde 25, 7. Demirel Hükümeti döneminde 14, Çiller Hükümeti döneminde 75, Erbakan Hükümeti döneminde 6 ve Ecevit Hükümeti döneminde ise 51 adet KHK çıkarılmıştır.

Bu çalışmada incelenen üç ülkedeki KHK sistemi ile Türkiye’de 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” ve buna bağlı olarak çıkarılan KHK’ları ayıran dört temel unsur bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla KHK’ların gerekçesi, geçerlilik süresi, ivediliği ve içeriğidir.

AKP hükümeti, Anayasa Mahkemesi’nin daha önceki KHK iptal kararlarının temel dayanağı olan ivedi olma koşulunu⁴³ en azından şekil yönünden sağlayabilmek amacıyla 6223 sayılı altı ay süreliğine KHK çıkarma yetkisi veren kanunun genel gerekçesinde bu düzenlemenin neden acil olduğunu açıklama ihtiyacı duymuştur. Gerekçede, TBMM’nin yoğun bir gündemle çalıştığı, Meclis tatili, bütçe takvimi ve genel seçim nedeniyle TBMM’nin yasama

⁴³ Anayasa Mahkemesi kararına göre “. . .Anayasa’nın. 91. maddesinde öngörülen, yetki yasalarının ve bunlara dayanan KHK’lerin TBMM Komisyonları ve Genel Kurulu’nda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi kuralı, bu yetkinin, ancak öncelikli ve ivedi işlerde ve belirli bir sürede kullanılmasını gerekli kılar.” E.1988/64, K.1990/2.

faaliyetlerine yeterince zaman ayıramayacağı ileri sürülmektedir. Bu savların hepsinin doğru olduğunu kabul edilse bile, bu unsurların hiçbiri olağanüstü ya da ivedi bir durum yaratmaktadır. AKP Hükümetlerinin 9 yılı boyunca Meclis Ekim ayına kadar tatile girmiş, yoğun bir gündem ile çalışmış ve Ekim ayının sonuna doğru bütçe görüşmelerine başlamıştır. Bir başka deyişle bu üç açıdan 2011 yılını daha önceki yıllardan ayıran olağanüstü ya da ivedi bir durum bulunmamaktadır. Olağandışı olabilecek olan tek unsur genel seçimdir. Hükümet eden bir partinin genel seçim sonuçlanıp hangi parti ya da partilerin hükümette görev yapacağı belli olmadan devletin örgütlenmesiyle Meclis onayı almadan radikal değişiklik yapması hukuki olmasa bile, demokratik bir sorundur. Yapılan düzenlemelerin ivedi bir yönü olmadığı AKP'nin kuruluşundan bu yana parti ve hükümet programları incelendiğinde görülebilir. Yetki yasasının genel gerekçesinde yer alan "kamu yönetimini hantal yapısından kurtarabilmek ya da kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesi" hem partinin resmi belgelerinde yer almış, hem de üst düzey yöneticileri tarafından sıklıkla dile getirilmiştir. Üstelik, 2011 tarihi itibarıyla dokuz yıldan beri iktidarda olan bu parti, konuyla ilgili birçok yasal düzenlemeyi Genel Kurul'dan geçirerek yasalastırmıştır.

Hükümetin Meclis'e gönderdiği kanun tasarılarında bir gecikme olması nedeniyle KHK'lara başvurması Meclis'in OECD ülkeleri ile kıyaslandığında çok daha fazla yasama faaliyetinde bulunduğu gözönüne alındığında geçerli bir sav olarak gözükmemektedir (Sigma Raporu, 2010: 11).⁴⁴ Özellikle koalisyon hükümetlerinin olmadığı dönemlerde yürütme organının önerdiği yasalar iki kamaralı parlamenter sistemlere göre, TBMM'den görece kısa bir zamanda geçirmektedir. 23. Dönemde 789 kanun tasarısı ve 901 kanun teklifi verilmiştir. Bu dönemde bazı kanun tasarısı ve teklifleri birleştirilmek suretiyle 548 kanun ve çeşitli konularda 98 Meclis kararı kabul edilmiştir.⁴⁵ Kanun tasarılarının kanunlaşmamasının

⁴⁴ SIGMA (2010), Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi, Sigma Akran Değerlendirmesi Raporu, s. 11.

⁴⁵ TBMM (2011), 23. Dönem Yasama, Denetim ve Yönetim Faaliyetleri Raporu.

nedeni Genel Kurul'da reddedilmesi değildir. Türkiye'nin OECD ülkeleri içerisinde en fazla kanun çıkaran ülkelerden biri olduğu vurgulanmaktadır. Aynı OECD raporuna göre Genel Kurul çalışmalarında prensip olarak denetim için ayrılan zamanlarda bile yasama çalışmalarının yapılmaktadır.⁴⁶ Komisyonların yürütmenin gözetim ve denetimi için nadiren kullanılmakta, Meclis temelde yasama organı olarak çalışmaktadır.

Bu çalışmada incelenen ülkelerle Türkiye'yi ayıran ikinci önemli unsur Türkiye'de KHK'larla ilgili yasal sınırlamaların neredeyse bulunmamasıdır. Daha önce incelenen ülke örneklerinin tümünde parlamentonun KHK'lara karşı kullandığı önemli yetkiler vardır. Örneğin, ABD'de kongre üyeleri başkanlık kararnamecinin dayandığı yasaı değiştirerek kararnameyi geçersiz hale getirebilir ya da aynı konuyla ilgili yeni bir yasa teklifi verilebilir. Oysa, Türkiye'de başbakan azınlık ve koalisyon hükümetleri hariç, Meclis'de çoğunluğa sahip partiden seçilmektedir. Seçim yasası nedeniyle milletvekillerinin parti grubunun ve dolayısıyla parti liderinin görüşleri dışında hareket etmelerine nadiren rastlanılmaktadır. Bu durumun başlıca sebeplerinden bir tanesi Seçim Kanunu'nda partilerin genel seçime giderken milletvekili adaylarını parti delegelerinin seçtiği önseçimin zorunlu tutulmasıdır. Parti liderlerinin milletvekili adaylarını doğrudan belirlemesi ve Meclis'e seçildikten sonra parti liderine itaat etmeyen milletvekillerinin yeniden aday gösterilme şansını büyük ölçüde yitirmesi Meclis'de çoğunluğa sahip iktidar partisi milletvekillerinin KHK'larda dahil olmak üzere hükümetin kanun tasarılarına muhalif kalmasını neredeyse imkansız hale getirmektedir. Bu nedenle TBMM'de ABD'de olduğu gibi milletvekillerinin KHK'lara aykırı bir kanunu başbakanın bu yönde isteği olmadıkça Meclis'den geçirmeleri pek mümkün değildir. Öte yandan, Fransa'da devlet başkanının kararnamecinin yasallaşması için Başbakan, Meclis Başkanı ve Senato Başkanı ile görüşmesi ve Anayasa Konseyinin görüşünü alma zorunluluğu bulunmaktadır. İtalya'da ise KHK'ların geçerlilik süresi 60 gün ile sınırlandırılmıştır. Her ne kadar Anayasa'da KHK'ların

⁴⁶ a.k., s. 6.

en kısa süre içerisinde yasalasmalarının gerekli olduğu belirtilse de 23. Döneme geçen dönemlerden 237 kanun hükmünde kararname aktarılmıştır.⁴⁷ Bu KHK'lar arasında Özal Hükümetleri döneminde çıkan Olağanüstü Hal ilan edilmesiyle ilgili olanlar da bulunmaktadır. Olağanüstü halin kaldırılmasına rağmen aradan geçen yaklaşık 20 yılda OHAL rejimini kuran KHK'ların Meclis'e getirilmemiştir. KHK'larla ilgili Meclis'den birkez yetki alındıktan sonra bu yetki kanuna dayanılarak çıkartılan KHK'ların Meclis'de bir daha görüşmeye açılmaması esasında yasama gücünün fiilen yürütme tarafından kullanıldığını göstermektedir. Sonuç olarak, ele alınan üç ülke ile kıyaslandığında, Türkiye'de yürütme KHK'larla yasama yetkisini neredeyse yasama ve yargı denetiminin dışında serbestçe kullanmaktadır.

Milletvekillerin yeniden seçilebilmek için siyasi parti liderlerine bağımlı kılındığı bir siyasal sistemde ortaya çıkan bu durum beklenebilir bir sonuçtur. Türkiye'de son zamanlarda belli çevreler tarafından dile getirilen tüm demokratikleşme söylemlerine rağmen, milletvekili adaylarının belirlenmesini büyük ölçüde parti liderlerinin inisiyatifine bırakarak, halkın kendi temsilcilerini kendilerinin belirlenmesinin önünde büyük bir engel olan Siyasi Partiler Yasası gündeme yeterince getirilmemekte ve tartışılmamaktadır. Oysa, başkanlık sistemiyle yönetilen ya da iki kamaralı parlamenter rejime sahip olan ülkelerde seçim sisteminden bağımsız olarak milletvekillerinin yeniden seçilebilmek için siyasi parti liderlerine Türkiye'deki ölçüde bağlanmalarını gerekmemektedir. Dolayısıyla KHK'lar parlamentolarca daha sıkı bir biçimde uygunlukları ve gereklilikleri açısından değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Parlamento denetiminin gevşekliğinin yanı sıra Türkiye'de yayınlanan KHK'ları başkanlık ya da çift kamaralı parlamenter sistemlerden ayıran bir üçüncü özellik aciliyet konusuyla ilgilidir. KHK'larla ilgili Yetki Kanununun Genel Gereğesinde, Yetki Kanununun "ivedi olarak yapılması gereken bazı düzenlemeler" için öngörüldüğü belirtilmektedir. Dokuz yıldan bu yana tek başına iktidarda olan bir partinin, idarenin örgütlenme ve işleyişinde olağan

⁴⁷ a.k.

yasama sürecini işletmeden KHK aracılığıyla bir yeniden yapılanmaya gitmesini siyasi ya da hukuki açıdan haklı gösterecek bir neden bulmak zordur. Yetki Kanunu, "ivedi gerekli düzenlemeler" için değil, kamu yönetiminde yapı, işleyiş ve personel sistemini köklü biçimde değiştirecek yasal düzenlemeler için çıkartılmıştır. KHK'ların kamu yönetiminde yapı, işleyiş ve personel sistemini köklü biçimde değiştirmesi öngörülmektedir. Bu tür düzenlemeler de "ivedi gereklilikleri değil, bunun tersine, mevcut yapı üzerinde uzun vadede kalıcı olacak değişiklikler yapmak" amacını taşımaktadır.⁴⁸ TBMM tarafından kapsamlı bir biçimde birçok boyutuyla görüşülmesi gereken ve tüm vatandaşları ilgilendiren kamu yönetim sistemimizi derinden etkileyen değişiklikler KHK'larla gerçekleştirilmiştir. Kanun tasarı ve tekliflerinin aksine KHK'larda genel gerekçe ya da madde gerekçeleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, sözkonusu değişikliklere neden gerek duyulduğu, bu değişikliklerin hangi çerçevede yapıldığıyla ilgili anlamlı bir tartışmanın yalnızca bu KHK'lara muhalif olan değil, destekleyen çevrelerce de yürütülmesi mümkün değildir.

AKP'nin tek başına hükümet olduğu ve iktidara geldiği dönemde ABD Ordusu'nun Türk topraklarını Irak'ı işgal amacıyla kullanmasını içeren ve kamuoyunda 1 Mart tezkeresi olarak bilinen başbakanlık tezkeresi dışında hükümetin gönderdiği tüm kanun tasarıları TBMM'de kabul edildiği ileri sürülerek KHK'larla öngörülen değişikliklerin Meclis'de görüşülmesinin sonucu değiştirmeyeceği yorumları yapılmaktadır. TBMM, Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran ve halkın iradesini temsil eden tek organdır. Kurtuluş Savaşı'nın en zor günlerinde bile modern Türkiye'nin kurucusu Atatürk Meclisi aksiyaya almayı düşünmemiş, tam aksine yoğun muhalefete rağmen Meclisin onayını alarak mücadeleyi sürdürmüştür. Dolayısıyla KHK'larla öngörülen değişikliklerin Meclis tarafından görüşülmesi sonucu değiştirmeyecek bile olsa muhalefetin kanun tasarısıyla ilgili görüşlerini açıklayamaması ve önerilerde bulunamaması halk iradesinin ortaya çıkmasını engellemekte ve bu iradenin en azından bir süreliğine gaspı anlamına gelmektedir.

⁴⁸ Ayman Güler, Birgül (2011), "Yetki Kanunu-6223", "<http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf> (01.10.2012).

Türkiye'deki son KHK düzenlemelerini ABD hariç incelenen iki ülkeden ayıran bir başka özellik ise KHK'ların kamu idaresinin yapılanmasını ve personelin statüsünü değiştiren nitelikte olmasıdır. İncelenen ülkeler arasında yalnızca ABD'de Başkan kararnamelerle devlet teşkilatında değişiklik yaratarak, personelin statüsünü değiştirici işlemlerde bulunmaktadır. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra birçok kararname Kongre onayı olmadan yeni kurumlar yaratmak, varolan kurumları ilga etmek ya da yeniden düzenlemek amacıyla kullandı. Bu kararnameler arasında Başkan Kennedy'nin Barış Birliklerini (Peace Corps) ve Başkan Nixon'ın Çevre Kalitesi Kabine Komitesi (Cabinet Committee on Environmental Quality) ile Çevre Politikası Konseyini (Council on Environmental Policy) kuran kararnameleri ile Başkanlık makamının yeniden örgütleyen kararname sayılabilir. Başkan Clinton kararnameler aracılığıyla Ulusal Ekonomik Konseyi (National Economic Council) kurduğu gibi federal kamu görevlilerinden 100.000 kişiyi işten uzaklaştırdı. Başkan George W. Bush ise 11 Eylül 2001 saldırıları sonrasında İçişleri Güvenliği Bakanlığını kurdu. Son başkan Obama ise kararnamelerle bakanlık yapılanması olan konularda bile Başkan özel danışmanı olarak atanması sağlayacak yeni pozisyonlar yarattı. Genel olarak bakıldığında memur ödeme katsayılarını değiştiren, kamu görevlilerin nasıl davranması gerektiğini düzenleyen, görevde ve görev dışında kamu görevlilerin davranışlarıyla ilgili disiplin işlemlerini belirleyen ve federal dairelerin hangi günlerde tatile gireceğini belirleyen başkanlık kararnameleri de bulunmaktadır.⁴⁹

Daha önce incelediği gibi Amerikan başkanları genellikle Kongre'nin harekete geçmediği alanlarda kanun yapma amacıyla kararnameleri kullanmaktadırlar. Anayasa'ya göre Başkan'ın yürütme gücünün başı olarak halka karşı doğrudan sorumluluğu bulunmaktadır. Federal hükümetin ve yürütmenin başı olarak Amerikan Başkanı göreve geldiğinde Senato'nun onayı olarak başkanları ve federal örgütlerin başkanlarının atamasını yapar. Bu üst görevler dışında da göreve gelen her başkan ilk anda yaklaşık

⁴⁹ Duncan, a.g.m., s.348.

6,000; görevi sırasında da yaklaşık 8,000 devlet görevlisinin atamasını doğrudan, büyükelçileri ise senatonun önerisi ve onayıyla yapar. Bu yetkilerinden ve sorumluluklarından dolayı başkanın yürütme organını federal yasalara dayanan kararnemelerle yönetmesi kendi içinde tutarlıdır. Oysa, Türkiye’de hükümetin sorumluluğu Meclis’e karşıdır. Mevcut mevzuata göre bakanlıklar Meclis’in onayıyla kanunla kurulur. KHK’larla yalnızca bakanlıkların isimlerinde değişikliğe gidilmemiş, bakanlıkların idari örgütlenmeleri de kökten değiştirilmiştir. KHK’larla bu bakanlıklarda çalışanların özlük haklarında da değişiklikler yaratılmıştır. Tüm bu değişikliklerin yürütmenin Meclis’den aldığı genel nitelikte bir yetki devri ile gerçekleştirilmesi halkın Meclis aracılığıyla iradesini kullanamaması anlamına gelir.

Herhangi bir aciliyet gerektirmeyen yasal düzenlemeler için KHK’lara başvurulması, AKP Hükümeti’nin kendi döneminde çıkardığı mevzuata da uymamaktadır. 1 Şubat 2006’da yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında yönetmelikte kanunlar da dahil yasal düzenlemelerin nasıl yapılması gerektiği belirlenmiştir. Bu yönetmelik uyarınca başbakanlığa sunulmadan önce, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınması öngörülmektedir. Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve KHK taslakları ile yeni teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında DPT’nin görüşünün alınması zorunludur. Oysa, AKP hükümetinin 6223 sayılı yasa çerçevesinde çıkardığı kanunlardan düzenlenen bakanlıkların haberi bulunmamaktadır. Örneğin, ilgili yönetmelik çerçevesinde görüş alınması gereken DPT’nin Kalkınma Bakanlığı’na dönüştürülmesiyle ilgili görüş verememesi ne kadar ironik ve sıradışı bir durumla karşı karşıya kalındığını göstermektedir. Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşü alınacağı belirtilmekle birlikte, DPT örneğinde olduğu gibi DPB’ye de KHK’lar konusunda danışılmamıştır. Oysa, sözkonusu yönetmeliğin 4. Maddesinde taslakların üst hukuk normlarına aykırı olamayacağı ve düzenleme amacına uygun olarak hazırlanacağı belirtilmektedir.

AKP'nin kendi döneminde yayınlanan bu yönetmelik AB İyi Mevzuat Düzenleme İlkeleri esas alınarak hazırlanmıştır.⁵⁰ Bu ilkelerin başlıcaları sorumluluk, tutarlılık, şeffaflık ve katılımçılık ilkeleridir. Sorumluluk ilkesine göre yasal düzenlemeleri yapanlar kamuoyuna açık olmalı ve kararlarının gerekçelendirmeliler. Düzenlemenin hangi gerekçeyle yapıldığı, ne tür alternatiflerin değerlendirildiği, neden mevcut düzenlemenin tercih edildiği gerekçelendirilmelidir. Tutarlılık ilkesine göre ise hükümetin koyduğu kurallar ve standartlar birbiriyle uyumlu olmalıdır. Şeffaflık ilkesine göre düzenleme gerekçesi dahil politika amaçları açıkça tanımlanmalı ve tüm ilgili taraflara etkin iletilmelidir. Katılımçılık ilkesi gereğince düzenlemeyle ilgili taslak ya da taslaklar ilgili taraflara gönderilmeli, bu tarafların katkılarının nasıl alındığı ve nihai yasal düzenlemeyi nasıl etkilediği belirtilmelidir.

SONUÇ

AKP Hükümeti kendi çıkardığı yönetmeliğe yalnızca KHK'larla değil, olağan yasama sürecinde de uymamaktadır. Ancak daha önce de değinildiği gibi AKP'nin Meclis'deki çoğunluğuna rağmen yasaların olağan yasama sürecinden geçirilmesi, konuyla ilgili tarafların görüşleri dikkate alınmamasına ve çoğu kez basında seslerini duyuramamalarına rağmen kamuoyunda bir tartışmanın yaşanmasına sağlamakta, mevcut yasa teklifi ya da tasarısının alternatifleri üretilmekte, muhalefet milletvekillerinin itirazları sonuç alamazlar bile kayda geçmektedir. Meclis'deki çoğunluğuna rağmen AKP hükümetinin Türk personel sistemini, devlet memurlarının statüsünü, Türk idare geleneğini ve bakanlık örgütlenmesini yeniden düzenleyen bu değişiklikleri Meclis'e getirmeden KHK'lar aracılığıyla yapması bu konularda en ufak bir tartışmaya ya da sorgulamaya açık olmadığını göstermektedir.

Tüm ileri demokrasi söylemlerine rağmen demokrasinin temel unsuru olan halkın iradesinin Meclise sağlıklı bir şekilde

⁵⁰ Bu ilkelerle ilgili daha fazla bilgiye Avrupa Komisyonu'nun web sayfasından ulaşılabilir; http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm (01.10.2012).

yansımaları sağlayacak baraj sistemini demokratik ülkeler içerisinde benzeri olmayan bir şekilde %10'larda tutan, milletvekilleri adaylarının önseçimle parti delegeleri tarafından seçilmesi yerine lider tarafından atanmasını sağlayan Siyasi Partiler Kanunu Türk demokrasisinin önündeki temel bir sorun olarak yerini korumaktadır. Siyasi Partiler Kanunu'nun bu özelliklerinden dolayı milletvekillerinin mensup oldukları parti gruplarının kararlarına aykırı hareket etmelerine ender olarak rastlanmasına rağmen Meclis işlevini yitirmemiştir. Meclis'de KHK'ların görüşülmesinin herhangi birşey değiştirmeyeceği yönündeki görüş, Meclis yasama sürecinin pek görünmeyen bir yüzü olan komisyonlarda kanun tasarı ve teklifleri üzerinde yapılabilecek değişiklikleri gözardı etmektedir. TBMM'deki komisyonlara milletvekilleri uzman oldukları alanlarda katılırlar. Örneğin sağlık komisyonunda doktorlar, içişleri komisyonunda emniyet müdürü ya da vali olarak görev yapmış olanlar ağırlıktadır. Ayrıca, komisyon toplantıları genellikle genel kurul toplantıları kadar gündeme taşınmaz. Bu iki nedenle kanun tasarı ve teklifleri komisyon toplantılarında kapsamlı olarak tartışılır. Üstelik, komisyon toplantılarına konuyla ilgili dernek, vakıf, meslek örgütü ve sendikalar da davet üzerine katılabilirler. Bu süreçte kanun tasarı ve tekliflerine önemli değişiklikler yapılabilir.

Dolayısıyla, Siyasi Partiler Kanunu'ndaki halkın iradesinin Meclis'e sağlıklı bir şekilde yansımaları engelleyen hükümlere rağmen Meclis kurucusu olan Atatürk'ün ona yüklediği işlevi kaybettiği söylenemez. Hükümetlerin ve liderlerin, ulusun bağımsızlığı ve egemenliğinin tehdit altına girdiği durumlarda olağanüstü yetkiler kullanılmaları doğal karşılanabilir. Örneğin Atatürk, Eskişehir-Kütahya'da Yunan Ordusu karşısında geri çekilen Türk Ordusu'nu derleyip toplamak için Başkomutanlık yetkisini kararları ivedi bir şekilde almak gerekçesiyle üç süreyle Meclis'den istemişti. Ancak, bu tür yetki kullanımlarının ülkelerin demokratik siyasal sistemini yok etmek amacıyla kullanıldığının örneklerini tarihte bulmak da mümkündür. Alman Parlamentosu Bundestag Adolf Hitler' iktidarının sonuna kadar yetkisini devretmişti. Fransız

Millet Meclisi ise Hitler'le işbirliği yapan Mareşal Henri Petain'e 1940 yılında benzer yetkiler vermişti. 1952'de Venezüella Kongresi General Marcos Perez Jimenez'e diktatör olmasını sağlayacak bir güç sağlamıştı.⁵¹

Dolayısıyla, KHK'larla yasama yetkisini devralan yürütme erki anayasa ve demokrasi açısından bıçak sırtında ilerler. Sıradışı ve olağanüstü şartlarda ve yasama sürecinin uzun sürdüğü iki kameralı parlamenter sistemlerde hükümete ivedilikle karar vermesi sağlayan ve istisnai durumlarda kullanılan KHK'lar genel kamu yararını sağlayabilirler. Bu yetkinin ivedi olmayan olağan yasama işlevleri için kullanılması ise tarihte görüldüğü demokrasiyi ve anayasal sistemi zedeler ve hatta ortadan kaldırabilir. Dolayısıyla hükümetlerin bu yetkiyi büyük bir özen ve dikkatle kullanmaları gerekir. 1973 yılından kalan KHK'ların bile henüz Meclis'de görüşülmediği, 1982 Anayasası ile yasamanın yürütme erki karşısında ciddi bir şekilde geriletildiği, halkın iradesinin parti liderlerinin ipoteğinde ve seçim barajının gölgesinde parlamentoya yansıdığı Türk siyasal sisteminde KHK'lar, bu çalışmada incelenen üç farklı ülkeden çok farklı sonuçlara yol açabilir. TBMM'yi farklı görüşleri ve talepleri olan toplumsal kesimlerin temsilcilerinin eşit haklara sahip olarak biraraya geldikleri, tartışarak, birbirlerini ikna ederek, uzlaşarak genel kamu yararını sağlayacak politikalar oluşturmaya çalıştıkları bir yer olmaktan çıkarmanın Türk siyasal sisteminin bugünü ve geleceği üzerinde ciddi olumsuz sonuçlar doğurması kaçınılmazdır.

⁵¹ Lawson, Kay (1985), *The Human Polity: An Introduction to Political Science*, Houghton Mifflin Company, Boston, s. 334.

PLANLAMA İŞLEVİ ve KALKINMA BAKANLIĞI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME⁵²

Can Umut Çiner⁵³

GİRİŞ

Kamu yönetiminin doğasında, siyasal iktidarların değişen toplumun önceliklerine göre yönetim yapısını yeniden düzenleme dinamiği bulunmaktadır. Farklı dinamikler ve araçlar aracılığıyla değişen kamu yönetimlerini çözümlmek, aynı zamanda geçmişe dönük olarak yönetsel reformları incelemek anlamına gelmektedir. Türkiye’de 2000’li yıllarla birlikte, önce yerel yönetimlerde başlatılan daha sonra da merkezi yönetimde bazı değişikliklerle ilerletilen, yönetsel reform çalışmalarının 2011 yılından itibaren hızlandığı görülmektedir.

Bu dönemde yeniden yapılanmanın araçlarından belki de en önemlisi Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) olmuştur. 3 Mayıs 2011 tarihinde Resmi Gazete’de (RG) yayınlanan 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu⁵⁴ ile kamu işlerinin hızlı, etkin ve ekonomik yürütülmesi için Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.

Çıkarılan yetki kanununun en önemli amacının, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımını belirlemek ve bakanlık sistemini yeniden düzenlemek olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede, 8 Haziran 2011 tarihli RG’nin mükerrerinde yayınlanarak yürürlüğe giren KHK’larla⁵⁵ Türkiye’nin yönetim yapısı, özellikle de bakanlık sisteminin temel unsurları reforma tabi tutulmuştur.

⁵² Bu çalışmanın kısa bir özeti için bkz: Can Umut Çiner, “Devlet Planlama Teşkilatı’ndan Kalkınma Bakanlığı’na”, *Çalışma Ortamı*, Sayı:118, Eylül-Ekim 2011, s.9-10. makaleyi okuyarak değerli görüşlerini benimle paylaşan Dr. Ozan Zengin ve Dr. Uğur Sadıpgözü’ne teşekkürlerimle.

⁵³ Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, E-posta: cuciner@politics.ankara.edu.tr.

⁵⁴ RG: 3.5.2011, 27923.

⁵⁵ RG: 8.6.2011, 27958, Mükerrer.

Bu makale, 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı'nın yapısını incelemektedir. Kalkınma Bakanlığı, Türkiye'nin yönetiminin, kuşkusuz en önemli kurumlarından biri olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) yerine kurulmuştur. Bu çalışmanın amacı, Başbakanlık Müsteşarlığı'ndan Bakanlığa dönüşümün temel dinamiğini açıklamak ve söz konusu dinamiğin birbiriyle çelişkili ve farklı yönlerini ele almaktır.

Örgütlenme ilkeleri ve Türk kamu yönetiminin yapısı ile işleyişi açısından, DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüş olması birkaç farklı açıdan yorumlanabilir. Öncelikle ,Müsteşarlık ile Bakanlık arasındaki ilişkiyi kamu örgütlenmesinin bağlamı etrafında konumlandırmak gerekmektedir. Türkiye'de devlet reformu kapsamında farklı düzeydeki politikaların uygulanması ile birlikte kamu örgütleri ve örgütlenmeleri değişmektedir. Somut olarak, bu değişimi dönüşen yapının temel ve yan işlevleri ile zaman içerisinde bunların dönüşümü üzerinden kurgulamak mümkündür. Bu çerçevede, makalenin temel savı, söz konusu dönüşümün arkasındaki dinamiklerden en önemlilerinin" yeni kamu işletmeciliği" anlayışı ve "bölgelleşme politikası" olduğudur. Ancak, bu çalışmada, yeni kamu işletmeciliği ilkelerinin dönüşüme etkilerinden çok bölgelleşme politikasının kurum üzerindeki sonuçlarına odaklanılmıştır. Bakanlığın dönüşümünde, her ne kadar söylem düzeyinde örgütün amacının kalkınma, aracının ise planlama olduğu fikri baskın olsa da, işlevleri ve teşkilatlanmasının yenilikleri temel alındığında bunun tartışılması gereken bir sav olduğu görülecektir.

I. Bakanlık Örgütlenmesinin Bağlamı Üzerine

Merkezi yönetimin en önemli ve temel parçası olan bakanlıklar, kamusal faaliyetlerin işbölümünün sonucu oluşan siyasal-yönetsel otoritelerdir. Kamu iradesini işlem ve eylemleriyle ortaya koyan bakanlıklar, devletin yönetsel örgütlenmesinde dikey olarak

yapılandırılmıştır.⁵⁶ Kamu yönetimi ve idare hukuku ders kitaplarında genel olarak bakanlık, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için oluşturulmuş, belirli bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış merkezi yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır.⁵⁷

Bakanlıklar, tanım ve kuruluş itibariyle hemen her ülkede benzer biçimde örgütlendirildiklerinden kamu yönetimi disiplininin evrensellik-yerellik tartışmasında önemli bir yere sahiptirler. Bu bağlamda, bakanlık tipi örgütlenmenin kökenlerini araştırmak ve kuruluş felsefesini iyi anlamak gerekir. Bakanlıklar, "devletin varlık nedeni olan amaçlarının" görev olarak bölümlenmesi⁵⁸, olduğuna göre, tarihsel olarak "devlete hizmet etmek" felsefesine dayandırılır.

Fransa'da bakanlık örgütlenmesinin tarihi düşünüldüğünde, Eski Rejimden gelen coğrafi bölümlenmenin daha sonra Fransız Devrimi ile birlikte işlevsel olarak kullanıldığı görülür. Buna göre, her bakanlık örgütlenmesi konusuna göre uzmanlaşmış ve sayıları hukuk düzeni tarafından sınırlandırılmamıştır. 19. yüzyıldan itibaren devletin faaliyetlerinin artışıyla birlikte yeni kamu hizmeti alanlarının örgütlenmesi ve düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu gibi ihtiyaçlar çerçevesinde, Çalışma Bakanlığı⁵⁹ benzeri bakanlıkların kurulduğu bilinmektedir.⁶⁰

Evrensel yönleri ağır basan bu yapı, kendi içindeki bölümlenme, görev tanımları, birimler arasındaki bağlantılar ve bütünlük açısından her ülkede farklılık göstermektedir. Bu bağlamda, bakanlık sayılarının artırılması genelde devletin ilgili alana müdahalesi ile açıklanır. Başka bir deyişle, ekonomik ve sosyal olarak devletin düzenleme yapma ihtiyacının sonucudur. Bu ihtiyacın sonuçları genelde bakanlıkların birleştirilmesi ya da sayılarının azaltılması yönünde olur. Genelde işlevlerine göre bir bütünlük oluş-

⁵⁶ Bertrand Faure, *Les Institutions Administratives*, PUF, Paris, 2010, s.169.

⁵⁷ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2011, s.250; Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2011, s.121.

⁵⁸ Birgül A. Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Yayınları, 2. Baskı, 2010, s.167.

⁵⁹ Örneğin, Fransa'da Çalışma Bakanlığı 1906 yılında kurulmuştur.

⁶⁰ Annie Gruber, *Encyclopedia Universalis*.

turan bakanlıkların birleştirilmesi ya da birbirlerine benzer veya birbirleriyle kimi zaman çakışan, kimi zaman da rekabet içinde olan devlet faaliyetlerinin azaltılması şeklinde gerçekleşmektedir. İki faaliyetin de yönü, aslında aynıdır. Bunun yanında, başbakanların kendi partileri içindeki dengeyi sağlama politikaları sonucunda da bakanlıkların oluşturulduğu bilinmektedir.⁶¹

Türkiye’de bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görevlerinin, yetkilerinin ve örgütlenmesinin genel olarak kanunla düzenleneceği Anayasanın 113. maddesinde yer almaktadır. Bu kapsamda, bakanlık örgütlenmesinin genel ilkeleri, 1984 yılında 3046 sayılı yasa ile düzenlenmiştir.⁶² Türkiye’de, bakanlık örgütlenmesi üzerine yapılan tüm değerlendirmelerde, doğal olarak, referans noktası bu yasa olmuştur. Devlet yönetimi açısından da tartışılması gereken nokta burasıdır. Toplum yaşamındaki farklılaşmanın devletin örgütlenmesi üzerindeki etkilerinin bir yasa aracılığıyla değil, bu yasanın getirdiği ilkeler ve bu ilkelerin hangi dönem ile politikaların bir sonucu olduğunun belirlenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda, bakanlık örgütlenmesinin felsefesini ve tarihini iyi anlamak gerektiği açıktır.

Örgütlenme ilkeleri ve Türkiye’nin yönetim yapısı ile işleyişi açısından DPT’nin Kalkınma Bakanlığı’na dönüştürülmüş olması iki farklı açıdan yorumlanabilir. Öncelikle Müsteşarlık ile Bakanlık arasındaki ilişkiyi kamu örgütlenmesinin kuramsal bağlamı etrafında konumlandırmak gerekmektedir. Bu ilişki, planlama işlevinin tarihsel-kurumsal bağlamı üzerinden ve genel olarak devlet reformu çerçevesinden anlaşılabilir. Planlama işlevi bağlamında düşünüldüğünde ise, kamu örgütünün temel işlevinin niteliğinin sorgulanması ve değişiminin irdelenmesi gerekmektedir. Bu ancak ve ancak tarihsel bir bağlamda ele alınabilir.

KHK’lar ile kurulan yeni bakanlıklar üzerine yapılan yorumlarda, referans noktasının 3046 sayılı yasa olması ve buna uygunluk

⁶¹ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s.122.

⁶² RG: 9.10.1984, 18540. Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı KHK ile 13.12.1983 gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK’nın Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı KHK’nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

açısından bir değerlendirmenin yapılması doğal karşılanmalıdır. Ancak, yeni kurulan yapıların mantığının ve politikasının anlaşılması için 3046 sayılı yasanın da bir dönemin ürünü olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu çerçevede düşünüldüğünde, kamu örgütlenmesi açısından salt hukuki bir referans noktası üzerinden değerlendirme yapmanın yönetsel açıdan sorunlara yol açacağı görülmelidir. Eğer referans noktası 3046 sayılı yasa ve onun öngördüğü yönetsel düzen ise, değişim bir tür ileri-geri kavgasına oturtulur. Bunun da, yönetimin toplumun ihtiyaçları çerçevesinde iyileştirilmesini zorlaştırıcı bir unsur olabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

II. Planlamanın Anlamı: İki Planlama

1960'lı yıllarda devlet yönetiminde planlama anlayışının maliyet kalemlerini azaltmanın ve bütçeyi rasyonalize etmenin araçlarından biri olarak kabul edildiği bilinmektedir. Araçların ve hedeflerin programlanması ve planlanması kapsayıcı bir kamu politikası olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır. Kamu yönetiminde planlama ile ilgili yazında genelde sosyalist/piyasacı, kalkınma planı/stratejik planlama⁶³ farklılığı üzerinden planlama anlayışı kurgulanır. Bu makalede ele alınan planlama, mevcut yazındaki "planlama anlayışı"ndan farklıdır. Buna göre, kapitalist dünyada iki farklı planlama anlayışı vardır. Bunlardan ilki, kalkınmanın bir aracı olarak düşünülen planlamadır. Kalkınma sorununa odaklı ve kalkınma yönetiminin bir aracı olan planlama, ideolojik ve politiktir. Diğeri ise devletin faaliyetlerini yürütme biçimi olan planlamadır. Bir başka deyişle, yönetim sürecinin zorunlu bir parçası olan planlamadır. Bu anlamıyla, planlama faaliyeti hemen her yönetsel işin özünü ve ilk basamağını oluşturur.

1.Kalkınmanın Bir Aracı Olarak Planlama

İki farklı planlama düşüncesi birbirlerinden ayrıştırılmalıdır. Bunlardan birincisi, planlama düşüncesinin kalkınma ile arasındaki ilişki üzerinden anlaşılabilir. Batılı bir kavram olan planlama,

⁶³ Birgül A. Güler, "Sunuş", Barış Övgün, *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s.13.

modernleşme ile birlikte gelişmiş ülkelerdeki biçiminden farklı bir politika ve yöntemle az gelişmiş ülkelerde uygulanmıştır. Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde planlamanın yönetimi, gelişmiş ülkelerin bu konudaki birikimlerinin ürünüdür. Özellikle, planlama bilgisinin transferinde Sovyet planlarının başarısı, İkinci Dünya Savaşı döneminde Batı Avrupa ülkelerinin planlama tecrübesi ve kalkınma iktisadi yaklaşımı önemli olmuştur.⁶⁴

İkinci Dünya Savaşı yılları ve sonrası dönemde oluşturulan yeni ekonomik düzen ve gelişmiş ülkelerin sömürgelerinden çekilmeye başlaması, kalkınma ve dolayısıyla planlama fikrini anlamak için temeldir. Bu bağlamda planlama, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişmiş ülkelerin izlediği politikaların sonucu ve kalkınmanın önemli bir tekniği olarak ortaya atılmış ve uygulanmıştır. İngiltere'nin 1940 yılında çıkardığı Sömürgelerin Kalkınması ve Refah Yasası (Colonial Development and Welfare Act) ile bu toprakların az gelişmiş ülkelerin kalkınmak için planlama fikrini ve uygulamasını benimsemeleri gerektiği ortaya konulmuştur.⁶⁵ Fransa'nın da benzer şekilde sömürge coğrafyalarını yönetmek için planlama yöntemine başvurduğu bilinmektedir.⁶⁶

Kalkınmanın aracı olan bu türden bir planlama anlayışının altında yatan temel dinamik, uluslararası kalkınma yardımlarının yönetiminin sağlanmasıdır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanı Kennedy, iktidarında ekonomik yardım fonlarının kontrolü için kredi verilen ülkelere ulusal kalkınma planlarının yapılmasını zorunlu tutmuştur.⁶⁷ Bu çerçevede planlama, Escobar'ın ifadesiyle, "toplumsal değişimin istenilen bir biçimde tasarlanıp yönlendirilebileceğine olan inançtır".⁶⁸

⁶⁴ Ramgopal Agarwala, *Planning in Developing Countries Lessons of Experience*, World Bank Staff Working Papers No. 576, World Bank, Washington, 1983, s.3.

⁶⁵ Alkan Soyak, *Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2008, s.9; Albert Waterston, *Development Planning Lessons of Experience*, Oxford University Press, Londra, 1966, s.34.

⁶⁶ Albert Waterston, a.g.e., s.35.

⁶⁷ Milton J. Esman, "The Maturing of Development Administration", *Public Administration and Development*, 8/2, 1988, s.125-134.

⁶⁸ Artura Escobar, "Planning", Wolfgang Sachs (Ed.), *The Development Dictionary*, Zed Books, 2. Ed., 2010, s.145.

Planlama, gelişmiş Batılı ülkelerin diğer ülkeleri kendileri gibi geliştirebileceklerine inandırılmaları sürecinin, yani kalkınma mitosunun temel aracıdır.⁶⁹ Bu politika, kalkınmanın ancak teknik ve dış yardımla sağlanabileceği, bunun için de uzmanlık katkısının gerekli olduğu fikrine dayanır. Kısaca, az gelişmiş ülkelerin inandırılması, onların geçirecekleri değişimin yönetilmesini berabere getirir. Bu çerçevede 1950'li yıllardan itibaren uluslararası kuruluşlar, özellikle Birleşmiş Milletler ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), değişimin yönetilmesinin politikalarını üreten kurumlar olarak planlama fikrini ve araçlarını gündeme getirmişlerdir.⁷⁰

Bu anlamıyla planlama, hem ülkelerde kalkınma yardımlarının yönetilmesinin, hem de politikaların standartlaştırılmasının aracıdır. Kalkınma yazınında Kolombiya, önemli bir örnek olarak ele alınmaktadır. Kolombiya'da 1949 yılında "kapsamlı plan" girişi mi, ya da Escobar'a göre misyonu, Dünya Bankası tarafından başlatılmıştır. Kapsamlı plan yapımı süreci zamanla kurumlaşmış ve 1958'de Ekonomi Politikası ve Planlama Ulusal Konseyi (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación) kurulmuştur.⁷¹ Son olarak, Kolombiya'nın planlama deneyiminin ve kurumunun geçirdiği evrimin Türkiye tarafından da izlendiği bilinmektedir.

Kolombiya'ya benzer bir biçimde, diğer az gelişmiş ülkelerde planlama birimlerinin kurulması 1950'li ve 1960'lı yıllara rastlar. Burada, genelde eski sömürge ülkelerde hemen bağımsızlık öncesi bu birimlerin kurulduğu söylenebilir.⁷² 1960-1970 yılları arasında da bu süreç uluslararası ekonomik yardım bağlamında devam etmiştir. Birleşmiş Milletler'in, "Kalkınmanın On Yılı: Uluslararası Ekonomik İşbirliği Programı"⁷³ olarak tanımladığı bu

⁶⁹ Firouzeh Nahavandi, *Du Développement a la Globalisation. Histoire d'une Stigmatisation*, 3.Ed., Bruylant, Brüksel, 2009, s.14.

⁷⁰ Pierre Bauchet, *La Planification Française. Quinze Ans d'Expérience*, Editions du Seuil, Paris, 1962, s.17.

⁷¹ Artura Escobar, a.g.m., s.149; DNP, <http://www.dnp.gov.co/Oui%C3%A9nesSomos/Misi%C3%B3norigen.aspx>(5.5.2012).

⁷² Albert Waterston, a.g.e., s.32-35.

⁷³ Bu metne şu adresten ulaşılabilir. *Décennie des Nations Unies pour le développement*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/168/86/IMG/NR016886pdf?OpenElement> (7.7.2012).

dönemde, ulusal kurumsal mekanizmalar aracılığıyla kalkınmanın aracı olarak planlama anlayışı ülkelere yerleştirilmeye çalışılmıştır. Kısaca, gelişmiş ile az gelişmiş ülkeler arasındaki gelir uçurumunu azaltmak için çeşitli ekonomik ve sosyal politikalar geliştirilmesinin araçlarından biri planlama olmuştur.⁷⁴

DPT'nin kuruluş yıllarında ziyaret edilen ve beş yıllık ulusal kalkınma planlarına paralel olarak hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporları sisteminin model alındığı yer olarak bilinen Hindistan, bu konudaki bir başka önemli örnektir. Bağımsızlığının bir yıl öncesinde, 1947 yılında, ülkede Hindistan Ulusal Kongre Partisi tarafından planlama komiteleri oluşturulmuş ve aynı tarihte İngiliz Sömürge Yönetimi tarafından beş yıllık kalkınma ve onbeş yıllık perspektif planlarını hazırlamak üzere Planlama ve Kalkınma Birimi kurulmuştur.⁷⁵ Bu çerçevede, bağımsızlığını kazandıktan sonra Hindistan planlama faaliyetlerine devam etmiş ve 1956-1961 yılları için ilk beş yıllık kalkınma planı hazırlanmıştır.⁷⁶

Kalkınmanın on yılındaki söylem, planlama birimlerinin kurulması aracılığıyla kalkınma sorunlarını çok yönlü bir perspektifte çözmek olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda da kapsamlı bir planlama anlayışında, kalkınmanın ekonomik ve sosyal süreçleri ile birlikte ele alınması esastır. Türkiye'de DPT'nin kuruluşu da, dünya konjonktürüne paralel olarak benzer bir planlama yöntemi ve politikasını yansıtır.

2. Yönetim Süreci Olarak Planlama

Bir diğer planlama anlayışı, kavrama ideolojik ve siyasal bir anlam yüklemeksizin devletin faaliyetlerinin düzenlenmesi, devletin neyi, nasıl yapacağına önceden karar vermesidir.⁷⁷ Bir başka deyişle, belirlenen hedeflere ulaşmak için sistemli prog-

⁷⁴ UNESCO, The United Nations Development Decade, [9.10.1962], Paris. Arturo Escobar, a.g.m., s.150.

⁷⁵ Ramgopal Agarwala, a.g.e., s.6.; Albert Waterston, a.g.e., s.33.

⁷⁶ Hindistan'daki planlama tecrübesi için bkz. Sukhamoy Chakravarty, La planification du développement L'expérience indienne, Editions Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1994.

⁷⁷ Bekir Parlak, "Planlama", *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, MKM Yayıncılık, Bursa, 2011, s.625.

ram ve eylem oluşturma faaliyetidir.⁷⁸ Bu anlamıyla planlama, bir yönetim süreci olarak ele alınabilir. Fayol'un deyimiyle yapılacak işlerin öngörülmesidir.⁷⁹ Öngörü, geçmiş hakkında tam ve kesin bilgilere dayanarak, ufuktaki olanak ve olasılıkları hesaplamaktır. Hesaplama süreci kuşkusuz bir bilimsel planlama yöntemini ve bu tekniklerin gelişmiş ülkelerden "öğrenilmesini" zorunlu kılabilir. Burada önemli olanın, amacın karar alıcılar tarafından ulusal öncelikler temelinde tanımlanması ve uygulanmasıdır.

Kalkınmanın aracı olan planlama anlayışının içinde elbette ki yönetim süreci olarak planlama boyutu da yer almaktadır. Az gelişmiş ülkelerin kalkınmak için benimsedikleri planlama yaklaşımının yanında, gelişmiş ülkelerin kendi çıkarları doğrultusunda yaptığı ulusal planlara farklı bir başlık altında değinmek gerekir. Özellikle Batı Avrupa ülkelerinin bu konudaki deneyimlerinin de İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde başladığının altı çizilmelidir. İngiltere, Norveç, İtalya, Belçika gibi ülkeler 1950'li, Portekiz, İzlanda, Malta, İspanya ve Türkiye gibi daha az sanayileşmiş ülkeler ise 1960'lı yıllarda planlama yaklaşımını benimsemiştir.⁸⁰

Daha önce de belirtildiği gibi, her yönetsel faaliyetin içinde planlama fikri bulunur. Bu çalışmada, planlama konusunda ikili bir ayrıma gidilmesinin nedeni, DPT'nin kuruluşunu ve felsefesini daha iyi konumlandırmaktır. Kalkınmanın yönetilmesi amacıyla kurulan ve bunun için de planlamayı temel alan Müsteşarlık'ın faaliyetlerine tarihsel olarak bakıldığında, zamanla teknik yardımın yönetilmesinden çok bu özün yerini, niteliği ve başarısı tartışılabilir düzeyde olsa da, farklı sektörler için ulusal öncelikli politika ve programların aldığı söylenebilir.

III. Planlamanın Yönetimi ve Bölge Planlaması

Türkiye'de planlama konusunun tartışılması ve bu konuda çalışmaların başlatılması ideolojik olarak "planlama" fikrine ve

⁷⁸ Ramgopal Agarwala, a.g.e., s.1.

⁷⁹ Henri Fayol, "La doctrine administrative dans l'Etat", *International Review of Administrative Sciences*, 32/2, 1966, s.114-133.

⁸⁰ Albert Waterston, a.g.e., s.38-39.

kavramına karşı olan Demokrat Parti döneminde gerçekleştirilmiştir.⁸¹ Bu çelişkili gibi görünen durum, kalkınmanın aracı olarak "planlı kalkınma" politikasının yabancı uzmanlar ve onların hazırladıkları raporları aracılığıyla uygulandığı düşünüldüğünde çelişkili değildir. Bu dönemde, farklı projeler aracılığıyla Türkiye'ye gelen yabancı uzmanların planlama ile ilgili merkezi bir birim kurulmasını önerdikleri bilinmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeni ekonomik düzen ve Türkiye'nin demokrasi tercihi, dünya kapitalizmi ile eklemlenme sürecini getirmiş ve nihayet 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrası bu dönem devam etmiştir.⁸² DPT'nin kuruluşu böyle bir konjonktürde 30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı yasa ile gerçekleşmiştir.

DPT'nin kuruluşunda kalkınmanın bir aracı olarak planlama yaklaşımının etkileri nettir. OECD, Amerikan Yardım Teşkilatı (AID) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından Türkiye'ye dış yardım almak için bir plan hazırlanması gerekliliği söylene de, bu dönemin kurucu kadrolarının kendine özgü bir planlama anlayışı yolu seçtikleri belirtilmektedir. Erder'in aktardığına göre, bunun istisnası yabancı uzman olarak plan çalışmalarına katılan Profesör Tinbergen'dir.⁸³

DPT'nin kurucu işlevleri üzerinden planlama kavramına baktığımızda, düzeyi itibarıyla de iki plan türünden söz edilebilir. Bunlardan birincisi makro düzeyde sosyo-ekonomik planlardır. Bu planlama anlayışının örneği Kalkınma Planlarıdır. İkinci tür ise belirli sınırlı bir coğrafi alan seçilerek özellikle o yer için yapılan planlardır. Bunlara 1960'lı yıllarda yapılan Zonguldak ve Marmara Havza Planları ile Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan Türkiye Yolları planı örnek verilebilir.⁸⁴

⁸¹ Ergun Türkcen, *Dünya'da ve Türkiye'de Bilim, Teknoloji ve Politika*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s.464.

⁸² Necat Erder, Atilla Karaosmanoğlu, Ayhan Çilingiroğlu, Atilla Sönmez, *Planlı Kalkınma Serüveni 1960'larda Türkiye'de Planlama Deneyimi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.x.

⁸³ Necat Erder, Atilla Karaosmanoğlu, Ayhan Çilingiroğlu, Atilla Sönmez, a.g.e., s.7-8.

⁸⁴ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yurt Düzeyinde Dengeli Kalkınma, Hizmete Özel*, Ankara, 1965, s.1.

DPT, kuruluşundan beri önemli ölçüde mekânsal politikaları öne çıkarmış ve kurum kendi içinde planlama yöntemleri bağlamında Türkiye için bir bölge planlaması yapılıp yapılamayacağını tartışmıştır. DPT'nin bu konudaki birikimi, 1950'li yıllardan itibaren faaliyet gösteren İmar ve İskân Bakanlığı deneyiminden gelmektedir.⁸⁵ DPT'nin kurulmasıyla birlikte de İmar ve İskân Bakanlığı'nın bölge planlaması konusundaki görevleri bu kuruma devredilmiştir. Kurumun 91 sayılı kuruluş kanununun 7. maddesinde, bölge ölçeğinde gerekli incelemeleri yapmak, uzun-kısa vadeli plan ve programları hazırlamak, kurumun görevleri arasında sayılmıştır.⁸⁶

DPT'nin kuruluş yıllarında, İtalyan bölge planlama deneyiminin ilk on yılının da kurum uzmanları tarafından incelendiği bilinmektedir. Bilindiği gibi, İtalya'nın tarıma dayalı güney kesimi ile sanayileşmiş kuzey bölgesi arasındaki farkı, güney bölgesi lehine iyileştirmek için ortaya atılan bölge planı 1950'li yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Bu deneyimin ilk on yılında bölge planlamasının bölgelerarası dengesizlik sorununa çare olamadığı ortaya koyulmuştur.⁸⁷

Tüm bu tartışmaların yanında, kalkınma yönetimi amaçlı planlama yaklaşımının uzantısı olarak, DPT içinde teknik yardımcı bölge planlama deneyimlerinin başlatıldığı bilinmektedir. Bu doğrultuda, 1960 yılında Marmara Bölgesi Pilot Projesi⁸⁸, 1961'de Zonguldak Projesi, 1962 yılında Çukurova Bölgesi Projesi çalışmaları başlatılmıştır. Bu yıllarda Antalya bölgesine de ağırlık verilmiş; "Elazığ-Keban", "Doğu ve Güneydoğu Anadolu" Bölgesi, "Orta Anadolu" ve "Trakya" alt bölge çalışmaları yapılmıştır.⁸⁹

⁸⁵ Cevat Geray, "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 52/1, 2002, s.299.

⁸⁶ Cevat Geray, "Devlet Planlama Teşkilatı Kurulduktan Sonra Şehir ve Bölge Planlaması", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 15/4, 1960, s.225-231.

⁸⁷ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yurt Düzeyinde Dengeli Kalkınma, Hizmete Özel, Ankara, 1965, s.4-7.

⁸⁸ Bkz: OECD, Regional Planning in Turkey: The Marmara Pilot Project, Paris, 1962.

⁸⁹ DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara Haziran 1966, s.12-13.

1960'lı yılların bölge planlama uygulamaları dış kaynaklı projelerle gerçekleştirilmiştir. Bu sınırlı bütçeli projeler, uluslararası kuruluşlar eliyle uygulanmış, projelerin tasarımı da doğal olarak yabancı uzmanlar tarafından yapılmıştır. Bu dönemde, ulusal kalkınma planları ile bölgesel planlar arasında bağın kurulamadığı ve bölgecilikten de korkulduğu için bu girişimlerin daha fazla sürdü- rülemediği bilinmektedir.⁹⁰

Bu döneme özgü bölge planlama deneyimlerinden sonra değinilmesi gereken bir başka önemli deneyim, 1996-2000 yıl- ları arasında hazırlanmış olan bölge planlarıdır. Hazırlanan böl- ge planlarından bazıları şunlardır: Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP), Zonguldak Bartın Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP). 1990'lı yılların sonu, 2000'li yılların başında, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı benzeri yapıların, DAP Bölge Kalkınma İdaresi⁹¹, Kuzey Anadolu Projesi (KAP) Bölge Kalkınma İdaresi⁹² ve Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi⁹³, kurulması önerilmiş, ancak bunlar söz konusu dönemde yaşama geçirilememiştir.⁹⁴

2000'li yıllarla birlikte Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye'nin iş- birliği yaptığı alanlar içerisinde bölgesel kalkınma önemli bir baş- lık olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'de 2003-2005 AB-Türkiye Mali İşbirliği kapsamında bölgesel kalkınma program- ları uygulanmıştır. Kalkınma politikası, AB ile işbirliği sonucunda hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) ile gerçekleşmiştir.

⁹⁰ Cevat Geray, "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", s.299.

⁹¹ DAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi, TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0173.pdf>, (7.7.2012).

⁹² Kuzey Anadolu Projesi (KAP) Bölge Kalkınma İdaresi'nin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi, TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0119.pdf>, (7.7.2012).

⁹³ TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0179.pdf>, (7.7.2012); Cevat Geray, "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", s.307.

⁹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz: Can Umut Çiner, *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s. 204-205.

2002 yılında kabul edilen istatistikî bölge birimleri sınıflandırması, NUTS, çerçevesinde yerel düzeyde proje temelli bir bölgesel kalkınma yaklaşımı öngörülmüştür. Planda, üyelik hedefi çerçevesinde, yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanması hedeflenmiş, bu kapsamda ÖUKP'de Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP), Samsun, Kastamonu, Erzurum (SKE) Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, AKKM TRA2, TR72, TR52, TRB1 Düzey II Bölgeleri Kalkınma Programı, TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı (DOKAP) ve daha önceden devam eden GAP Bölgesel Kalkınma Programı tanımlanmıştır.⁹⁵

2003 yılında Türkiye'de girilen kamu yöntemi reformu ile birlikte, AB destekli bölgesel kalkınma programları ve onların uygulanmasından kaynaklanan birikim, kalkınma ajanslarının kurulmasını gündeme getirmiştir. Bu süreçte, AB'nin talebi olarak kurulmuş olan kalkınma ajansları, halen 26 Düzey II bölgesinde faaliyetlerine devam etmektedir. Kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde eşgüdüm sağlama görevi DPT'ye verilmiş, ajansların kurulması ve faaliyetlerini sürdürmesi DPT'nin teknik desteğiyle gerçekleştirilmiştir. Bölgesel kalkınma programlarının yönetsel birikimi ve kalkınma ajansları DPT'nin dönüşümünde çok önemli bir yere sahiptir.

IV. Müsteşarlıktan Bakanlığa: İki Taslak

641 sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) görevlerini ve yetkilerini kapsayan ve onu bakanlık haline getiren yeni bir kamu örgütüdür. Devletin kalkınma amacı planlama işlevini yerine getirmek için 1960'lı yıllardan beri müsteşarlık olarak var olan DPT, Kalkınma Bakanlığı ile birlikte yeniden yapılandırılmıştır.

DPT'den Kalkınma Bakanlığı'na giden süreçte, iki önemli girişimden söz edilmesi gerekir. Bunlardan birincisi, 2000'li yılların başında Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması

⁹⁵ DPT, Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2005, s.6.

Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı'dır.⁹⁶ Bu taslağın genel gerekçesi incelendiğinde DPT'nin yeniden yapılanmasının arkasındaki dinamik küreselleşme olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda, kurumun yeniden yapılandırılmasını gerektiren politikalar, finansal ve dış ticaretteki liberalizasyon ile hızlı teknolojik gelişmelerdir. Bu paralelde, gerekçede, ülkelerin birbirlerine olan bağımlılıklarına vurgu yapılarak politika belirleme sürecinde uluslararası kuruluşların rolüne değinilmiştir.

Ayrıca, yerel dinamiklerin bölgesel kalkınma sürecindeki ağırlığı, bölge planlamasının giderek önemini artırması ve yerel-bölgesel kalkınma için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında işbirliğine gidilmesi gerekliliği belirtilmiştir. Soyak'ın da vurguladığı gibi, bu durum AB'nin bölge politikalarıyla uyumludur.

Taslağın 17. maddesi kurumun ana hizmet birimlerinden biri olarak da "Bölgesel Gelişme ve Koordinasyon Başkanlığı"nın görevlerini tanımlamıştır. Başkanlığın, en temel görevi, bölgesel kalkınma ile ilgili projelerin eşgüdümünü sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, sürdürülebilir kalkınma anlayışı çerçevesinde bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak için araştırmalar ve model çalışmaları yapılmasının desteklenmesi öngörülmüştür. Ayrıca, bölge ile il ölçeğinde planlama çalışmaları yapılması; yerel ekonomik kalkınmanın, istihdamın ve KOBİ'lerin desteklenmesini de içeren projeler geliştirilmesi Başkanlığın görevleri arasında sayılabilir.

Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu'nun taşra teşkilatı olarak da Bölgesel Planlama Başkanlıklarının kurulması düşünülmüştür. Başkanlıkların Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek yerlerde merkeze bağlı olarak çalışmaları öngörülmüştür. Bölge ölçeğinde kaynak ve olanakların belirlenmesi; bölgesel planlama ve programa alınacak projeler hakkında önceliklerin belirlenerek bu konuda yatırım yapacak kuruluşların tekliflerine görüş bildirilmesi; yürütülen projelerin izlenmesi ve eşgüdümü; yurtdışı kaynak-

⁹⁶ Taslağa Bakanlık kütüphanesinden erişilebilir. <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>. (1.5.2012).

ların eşgüdümü ve kullandırılmasını sağlama Bölgesel Planlama Başkanlıkları'nın görevlerinin başında gelmektedir (m.26).

Taslağın, "Bölgesel Kalkınma" başlıklı 28. maddesinde, kalkınma planı ve yıllık programların hedef ve ilkeleri çerçevesinde uygulanacak bölgesel kalkınma politikasının bileşenleri tanımlanmıştır. Bunlar, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması; bölgesel üretim, gelir ve istihdamı artırıcı yatırımların desteklenmesi; yerel potansiyelin harekete geçirilmesi; özel girişimciliğin güçlendirilmesi; rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanması olarak belirlenmiştir.

DPT'nin köklü bir biçimde, bölgesel kalkınma politikası ve stratejik planlama ilkeleri çerçevesinde dönüştürülmesini öngören bu taslak yaşama geçmemiştir. Ancak, taslağın öngördüğü iki temel işlev olan bölgesel kalkınma politikası ve stratejik planlama faaliyetleri daha sonraki süreçte uygulanmaya başlanmıştır.

Kalkınma Bakanlığı'na giden süreçte, bir diğer önemli taslak 2011 yılının başında ortaya çıkmıştır. Buna göre, Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Taslağı önemli kurumsal değişimleri getirmektedir. Taslağa göre Hazine Müsteşarlığı ile DPT birleştirilmek istenmiştir.⁹⁷ Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığının (EKB) görevlerinin ilki devletin planlama faaliyetidir. Bu kapsamda, Bakanlığa kalkınma planları, orta vadeli ve yıllık programları hazırlama, uygulamasını izleme, eşgüdüm ve değerlendirme görevi verilmiştir. Ayrıca ekonomi politikalarının plan-programlar çerçevesinde hazırlanması ve uygulanması düşünülmüştür. EKB'nin görevleri topluca değerlendirildiğinde DPT'nin ve Hazine Müsteşarlığı'nın görevlerinin kabaca birleştirildiği açıktır.

Ancak Taslağın görevler başlıklı üçüncü maddesinin 1 fıkrası, bölgesel kalkınma politikasının bazı unsurlarını öne çıkarmaktadır.

"1) Bölgesel gelişme ve kalkınma politikalarını tespit etmek, bölgesel kalkınmayı ve rekabet edilebilirliği hızlandırmak için bölge planları ile stratejiler, programlar ve projeler hazırlamak veya

⁹⁷ Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Taslağı, 2011.

hazırlamak, bu kapsamda ilgili merkezi ve yerel kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak, ihtiyaç halinde gerekli koordinasyon yapılarını oluşturmak, uygulamayı izlemek, yönlendirmek ve değerlendirmek.”

Bir başka önemli nokta, Bakanlığın teşkilatlanmasıdır. Bunu düzenleyen dördüncü maddenin ikinci fıkrasında Bakanlığın, GAP, DAP, KOP ve benzer, büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi ve projelerin uygulanmasında eşgüdümün sağlanması amacıyla Bakanlar Kurulu tarafından saptanacak yerlerde bölge teşkilatı kurmaya yetkili olduğu belirtilmektedir.

Yine EKB Taslağının 34. maddesinde Bölgesel Gelişme Kurulu belirlenmesi öngörülmüştür. Bu Kurulda farklı bakanlıkların temsilcilerinin yanında, kalkınma ajansları, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı yanında sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin yer alması düşünülmüştür. Kurulun görevi bölge düzeyinde politika geliştirilmesine katkı sağlamak şeklinde tanımlanmıştır.

Gerek kurum içinde yapılan, gerekse de KHK'ların hazırlık sürecinde kamuoyuna yansıyan tartışmalarda, kurumlar arası bir güç mücadelesi olduğunun altı çizilmiştir. Kurumların sosyolojisinde söz konusu mücadelenin taraflarının savları ve pozisyonları konusunda tam bilgi sahibi olmadan değerlendirme yapmak kolaycı bir yaklaşım olacaktır.⁹⁸

Tüm bu mücadelenin sonucunda, Hazine Müsteşarlığı mevcut yapısını korumuş, Devlet Planlama Teşkilatı ise 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüştür. Kalkınma Bakanlığı'nın amacı, DPT'ninkine paralel biçimde, devletin planlama işlevini yürütmek olarak tanımlanmıştır (m.2). Bu kapsamda, ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların belirlenmesinde danışmanlık yapmak Bakanlığın en temel görevi olarak tanımlanmıştır. Bunun yanında, daha önce DPT tarafından yürütülen, hükümet tarafından belirlenen amaçlar doğrultusunda makro ekonomik,

⁹⁸ O dönemde basına yansıyan bir haber için bkz: "Hazine ve DPT'de müsteşarlık kavgası", <http://www.memurlar.net/haber/194974/> (5.6.2012)

sektörel ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak görevini de sürdüreceği hükme bağlanmıştır.

Örgütlenme ve amaç açısından bakıldığında, DPT'nin Bakanlık haline dönüştürüldüğü açıktır. Burada, yönetimin örgütlenmesi açısından iki türlü yorum yapılabilir. Özellikle kurum bürokratları tarafından paylaşılan birinci yoruma göre, kurumun değişimi şu şekilde değerlendirilmektedir. Daha önce planlama işlevlerinin yürütülmesi bağlamında bakanlıklar üzerinde bir konumlanışı olan DPT'nin Müsteşarlık düzeyinden Bakanlık düzeyine indirildiğidir. Bakanlıklar, genel olarak kamu politikaların sektörel düzeyde yöneten kamu örgütleridir. Bu bağlamda, planlama işlevi tüm sektörleri içine alan bir yönetim unsurudur. DPT'nin Kalkınma Bakanlığı olması, planlama mekanizmasının bütünsel bir anlayıştan çıkarıldığıнын, kurumsal planlama anlayışının ön plana geçtiğinin bir kanıtı olarak görülebilir.

Müsteşarlıktan Bakanlığa dönüşümün bir ikinci yorumu daha yapılabilir. Buna göre, planlama işlevi Türkiye'de son yıllarda zaten güç kaybetmekteydi. Bu çerçevede, DPT, devletin değişmesi gereken kurumlarının başındakilerden biri olarak algılanmaktaydı. İşlevlerinin yeniden tanımlandığı bir dönemde de kurumun yeniden yapılanması kaçınılmaz olarak değerlendirilmektedir. Nitekim uzun yıllar farklı siyasal iktidarlar buna yakın bir tavır takınsalar da, özellikle iki işlev DPT'nin son dönemde etkisini ve gücünü artırmıştır. Bunlardan biri stratejik planlama işlevi diğeri de kalkınma ajanslarının kurulması sürecidir.

Bu doğrultuda, planlama işlevinin iki türü, bir diğeri deyişle, kurumsal bir planlama olan stratejik planlama ile bölgesel planlama DPT'nin son yıllardaki en önemli faaliyetleri arasındaydı. Burada önemli olan ulusal kalkınma fikrinin dönüşümü, bir başka deyişle planlama fikrinin genelden bölgesel düzeye çekilmesi zorunlu olarak yeniden örgütlenmeyi gerektirmektedir. Bu da AB'ye üyelik sürecinde bölgesel politikalara uyum çerçevesinde izlenen,

bu politikaların yönetimi için kurulan yapılar bağlamında düşünüldüğünde anlamlı olmaktadır.

Kurumsal temelde kamu idarelerinin hazırladığı stratejik planlama sürecinde etkin olan DPT'nin, bu görevini halen Kalkınma Bakanlığı sürdürmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye'de bölgesel kalkınma konusunda kuruluşundan günümüze kadar en önemli kurum olan DPT'nin kurumsal gücünden yararlanılarak kalkınma ajansları kurulmuştur. DPT gibi Kalkınma Bakanlığı da ajansların eşgüdümünü sağlama ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmekle görevlendirilmiştir.

61. Hükümet döneminde, Kalkınma Bakanlığı'na Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı (TÜİK), GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Bölgesi Projesi Kalkınma İdaresi 642 sayılı KHK ile kurulan Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi bağlanmıştır. KOP Bölge Kalkınma İdaresi⁹⁹ çalışmalarına 2011 yılının Eylül ayında başkanının atanmasıyla fiilen başlamıştır. 2012 yılının Nisan ayında da GAP Eylem Planı'na benzer bir şekilde, KOP Eylem Planı hazırlıkları başlatılmıştır. Planın amacı, sektörel bir sınırlama yapılmaksızın, "bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak, 2023 ve sonrası için rekabetçi bir bölge ortaya koymak" olarak tanımlanmıştır.¹⁰⁰

Kalkınma Bakanlığı'na bağlı kuruluşlar olan Kalkınma İdareleri'nin yanında, kalkınma ajansları da bölgesel politikalar açısından çok önemli yapılardır. Ajanslar, Bakanlığın internet sayfasında ilgili kuruluşlar olarak tanımlanmıştır.¹⁰¹ Hem kalkınma idareleri hem de kalkınma ajansları üzerinden, Bakanlığın en temel işlerinden biri olan bölgesel kalkınma politikasının bundan sonraki süreçte etkisini daha da artıracığı iddia edilebilir. Hatta, DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün Bakanlığın en önemli birimi haline geldiği söylenebilir.

⁹⁹ KOP Bölge Kalkınma İdaresi, <http://www.kop.gov.tr/> (7.7.2012).

¹⁰⁰ KOP Eylem Planı, <http://www.kop.gov.tr/eylemplan.asp> (7.7.2012).

¹⁰¹ Kalkınma Bakanlığı, <http://www.dpt.gov.tr/Kalkinma.portal>, (5.7.2012).

V. Örgütlenme ve Personel Açısından Müsteşarlıktan Bakanlığa

Türkiye'nin yönetim yapısında Kalkınma Bakanlığı, 3046 sayılı yasaya referansla düzenlenmiş bir Bakanlık değildir. 3046 sayılı yasada, bakanlıklar ve bağlı kuruluşların ana hizmet birimi niteliğindeki genel müdürlükleri ve daire başkanlıkları ile danışma, denetim ve yardımcı hizmet birimleri düzenlenmektedir. Buna göre, Bakanlığın DPT'den en önemli farkı ana hizmet, danışma ve yardımcı birimler ayrımının kaldırılmış olmasıdır.¹⁰² Bunların tümü "hizmet birimi" olarak formüle edilmiştir. Bunların içinde yeni kurulan birimler ise, Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kurullar Sekreteryası Dairesi Başkanlığı'dır.

Personel bakımından da Bakanlığın DPT'den farklılaştığı söylenemez. Bakanlığın, 22 Mayıs 2012 tarihli Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği'ne göre, halen "Planlama Uzmanlığı" terminolojisinin ve sisteminin korunduğu görülecektir.¹⁰³

1.Örgütsel Yenilik: Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Türkiye'de bakanlık örgütlenmesinde Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasıyla kamu yönetimi sistemimizde daha önce görmediğimiz yeni bir örgütlenmeye gidildiği söylenebilir. Bu yenilik, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıdır. Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Personel Dairesi Başkanlığı'nı, Kütüphane, Yayın, Arşiv Dairesi Başkanlığı'nı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'nı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nı ve Kurumsal Gelişim ve Eğitim Dairesi Başkanlığı'nı bünyesinde toplamıştır. Kurumda, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kabaca destek hizmetlerini yürüttüğü söylenebilir. Genel Müdürlük, personelden, kiralama ve satın alma işlerine, temizlik, aydınlatma, ısıtma, onarım ve taşıma hizmetlerinden kütüphane ve arşiv hizmetlerinin yürütülmesine kadar önemli pek çok görevi bünyesinde

¹⁰² 3046 sayılı yasanın 6. Maddesinde Anahizmet, Danışma ve Denetim ile Yardımcı Birimleri tanımlamaktadır.

¹⁰³ RG: 22.5.2012, 28300.

de bulundurmaktadır. Ayrıca, Genel Müdürlük, Bakanlığın bilişim, bilgi işlem, bilgi güvenliği ile ilgili her türlü iş ve işlemini yapmak/yaptırmak ile kurumsal iletişim politikasının oluşturulmasına ve Bakanlık birimlerinin buna uyum sağlamasına yardımcı olmakla da görevlendirilmiştir.

Kalkınma Bakanlığının Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün, Türk kamu yönetiminde diğer bakanlıklara da "iyi örnek" oluşturduğu da görülecektir. Sağlık Bakanlığında da aynı adla bir Genel Müdürlük oluşturulması buna kanıt olarak sunulabilir.¹⁰⁴

2.Uluslararası Teknik Yardıma Destek: Kalkınma Araştırmaları Merkezi'nin Kurulması

Bakanlık içinde yeni bir araştırma merkezi olan Kalkınma Araştırmaları Merkezi'nin (KAM) görevleri iki başlık altında düşünülebilir. Bunlardan birincisi, genel olarak ekonomik, sosyal, kültürel kalkınma konuları ile ilgili araştırmalar yapmak/yaptırmak (m.24/1a) ve kurum-kuruluşlarda planlama, programlama, proje hazırlama ile yönetim gibi konularda kapasite geliştirmek için eğitimler vermek, rehberler hazırlamak (m.24/1ç ve m.24/1e) olarak sınıflandırılabilir konulardır. KAM'nin ikinci grup görevlerine bakıldığında ise, gelişmekte olan ülkelere Türkiye'nin kalkınma deneyimini aktarmak (m.24/1b) ve bu ülkelere yardımcı olmak amacıyla teknik yardım ile işbirliği faaliyetlerinin yürütülmesine destek vermek olarak belirlenmiştir (m.24/1c).

Merkezin, yerli ve yabancı üniversitelerin, kurumların ve düşünce kuruluşlarının temsilcileri ve uzmanlarıyla işbirliği yapabileceği, yerli ve yabancı özel kişiler ile tüzel kişilere araştırma, inceleme, analiz ve proje çalışmaları yaptırabileceği de ayrıca hükme bağlanmıştır.

KAM ile Başbakanlık Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajans Başkanlığı (TİKA)'nın uluslararası teknik yardım faaliyetleri kapsamında örtüşen tarafları olduğu da görülecektir. 1992 yılında

¹⁰⁴ RG: 2.11.2011, 28103, Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, <http://personel.saglik.gov.tr/> (7.7.2012).

kurulmuş olan TİKA'nın, 2011 yılında çıkarılan KHK ile kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir.¹⁰⁵ Söz konusu KHK'nın üçüncü maddesinde düzenlenen TİKA'nın görevleri ile KAM'nin görevleri birlikte düşünüldüğünde, KAM ile TİKA arasındaki işbölümünün ne şekilde ve nasıl gerçekleştirileceği halen netleştirilmemiştir.

3.Politika Öğrenimi¹⁰⁶ Örneği Olarak Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi

Bakanlığın yeni yapılarından bir diğeri, 641 sayılı KHK'da düzenlenmemiştir. Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi 17 Ağustos 2011 tarihli 649 sayılı KHK'da düzenlenmiştir. Bölgesel kalkınmaya ilişkin konularda karar organı olan Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu, Başbakan ve Kalkınma Bakanı ile Başbakanın belirlediği bakanlardan oluşan bir kuruldur.¹⁰⁷ Bu kurul, temel olarak bölgesel kalkınma politikalarını ve bu konuda ulusal stratejiyi belirlemekle görevlendirilmiştir. Bunun yanında, tarım, sanayi, turizm, ulaştırma, mekânsal gelişme, kırsal kalkınma, girişimcilik, yenilik, küçük ve orta ölçekli işletmeler gibi ana politika alanlarıyla bölgesel gelişme politikalarının bütünlüğünü ve eşgüdümünü sağlayacak üst ölçekli kararlar almak amacındadır. Kurul ayrıca, Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi gibi kalkınma projelerini, bölge planlarını, stratejileri ve eylem planlarını onaylamakla görevlendirilmiştir.

Kurul'un bu görevi ile bölge ölçeğindeki planlama uygulamalarının da bağının kurulması gerekliliği ortadadır. Bu bağlamda, kalkınma ajanslarının hazırladığı bölge planları ile 644 sayılı KHK ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın öngördüğü Mekânsal

¹⁰⁵ RG: 2.11.2011, 28103, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK.

¹⁰⁶ Politika öğrenimi, kamu politikası yazınındaki policy learning (ing.) karşılığı olarak kullanılmıştır.

¹⁰⁷ Kurulun üyeleri ilgili Başbakanlık Genelgesi'nde belirlenmiştir: Başbakan Yardımcısı, Kalkınma Bakanı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Ekonomi Bakanı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı, İçişleri Bakanı, Kültür ve Turizm Bakanı, Maliye Bakanı, Orman ve Su İşleri Bakanı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı. RG: 3.3.2012, 28222.

Strateji Planları¹⁰⁸ ve Kurul'un çalışmalarının geleceğini değerlendirmek gerekir.

Kalkınma Bakanlığı'na daha sonra eklenen Bölgesel Gelişme Komitesi'nin kurulması AB'nin Türkiye'den talepleri arasında yer almaktadır. 2008 Yılı İlerleme Raporu'nda bölgesel politikalar konusunda eşgüdüm görevi için, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) bağlamında Bakanlıklararası Bölgesel Gelişme Komitesi'nin kurulmamış olması Avrupa Komisyonu tarafından eleştirilmektedir.¹⁰⁹ Yine aynı raporda, bölgesel politikalar bağlamında uyumun ve yönetsel kapasitenin zayıflığı vurgulanmaktadır. 2009 ve 2010 Yılı İlerleme Raporları'nda¹¹⁰ bölge ölçeğinde idari kapasite zayıflığı öne çıkarılmaktadır.

2010 yılı Raporu'nda, Türkiye'deki bölgesel politikaların temel araçlarından biri olarak Bölgesel Kalkınma Komitesi (RDC) kurulması öngörülmüştür. Komite, merkez ve yerel düzeyde hem kurumların kendi aralarında hem de farklı kademeler arasında bölgesel kalkınma politikalarının eşgüdümünü amaçlamaktadır.¹¹¹

Bölgesel kalkınma konularının teknik düzeyde tartışıldığı ve Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nun karar almasına yönelik önerilerin geliştirildiği Bölgesel Gelişme Komitesi ise, Müsteşarın başkanlığında, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarları ile Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda temsil edilen bakanlıkların müsteşarlarından oluşturulmuştur. Ayrıca, Komitenin gündemine göre de kamu kesimi, özel kesim veya sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin de Komite toplantılarına davet edilebileceği belirtilmiştir. Komitenin görevleri bölgesel kalkınma konusunda ulusal düzeyde politika önerileri geliştirmektir. Yine, Komite, bölgesel gelişme ulusal stratejisi çalışmalarını yönlendirir ve bunlarla bölge plan-

¹⁰⁸ RG: 4.7.2011, 27984, Mükerrer.

¹⁰⁹ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2008 İlerleme Raporu, s.65-67, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (1.9.2011)

¹¹⁰ Avrupa Komisyonu, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s.68-69. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (1.9.2011)

¹¹¹ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, s.74, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (1.9.2011)

larının uyumunu sağlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, ulusal ölçekteki politikaları bölgesel kalkınmaya etkileri açısından değerlendirmekle ve kalkınma ajansları ile diğer ilgili kuruluşların bölgesel gelişmeye yönelik uygulamalarını izlemek, değerlendirmek ve bunların performanslarını denetlemekle görevlendirilmiştir.

Komite tipi örgütlenme OECD'nin örgütlenme tarzıdır. Kurum her yıl, önemli sayıda personelini OECD'ye çeşitli biçimlerde toplandı, eğitim, staj vb. amaçlar için göndermektedir. OECD'nin işleyiş süreçlerinde yaygın olarak kullanılan bu örgütlenme biçimi Bakanlığın önemli esin kaynaklarından biri olmuştur.

SONUÇ

Kalkınma Bakanlığı'nın oluşumunu anlamak, Türkiye'de planlama yönetiminin düşüncesini kavramakla mümkündür. Bu çalışmada, kapitalist planlama ikiye ayrıştırılarak incelenmiştir. Bunlardan birincisi kalkınmanın bir aracı olan planlama diğeri ise bir yönetim süreci olarak planlamadır. Birbirlerinin içine geçen bu iki planlama fikri içinde DPT'nin kuruluşunu anlamlandırmak yerinde olacaktır. DPT, tarihsel olarak dünyadaki benzer örnekleri gibi kalkınmanın bir aracı olarak planlama anlayışını kurmak için kurulmuş olsa da, zamanla planlama işlevini bir yönetim süreci olarak ele almış ve önceliklerini ulusal hedeflere göre düzenlemiştir. Bu doğrultuda, kurumun faaliyetleri 2000'li yılların başından itibaren dönüşmeye başlamıştır. Buna göre, DPT'nin iki temel işlevi bu yıllardan sonra kabaca stratejik planlamaya ve bölgesel kalkınmaya yönelik olmuştur. Bu kapsamda düşünüldüğünde, Kalkınma Bakanlığı'na giden süreçte de, yeni kamu işletmeciliği uygulamaları ve bölgeselleşme politikaları önemli dinamikler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı'nın amacının bölgeselleşme, aracının da planlama olduğu iddia edilebilir. Bu perspektiften, Kalkınma Bakanlığı'nın planlama işlevini düşündüğümüzde, AB'ye uyum sürecinde Bakanlığın büyük ölçüde bir Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürüldüğü görülecektir. Bu bağlamda, kalkınma idareleri ve kalkınma ajansları ile Bakanlığın ilişkisi temel alı-

narak bakıldığında, hizmet ölçeğinin bölgesel kalkınma olduğu, ulusal planlamanın yerini bölgesel düzeyin ön plana çıkarıldığı bir planlanma anlayışına bıraktığı söylenebilir.

Kalkınma Bakanlığı'nda DPT'den farklı olarak, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kalkınma Araştırmaları Merkezi, Bölgesel Gelişme Komitesi gibi bazı yeni örgütsel yeniliklerin ve mekanizmaların kurulduğu da görülecektir. Bu yapılardan özellikle Kalkınma Araştırmaları Merkezi'nin geleceğine ilişkin bir yorum yapmak henüz erkendir.

KAYNAKLAR

Agarwala, Ramgopal, Planning in Developing Countries Lessons of Experience, World Bank Staff Working Papers No.576, World Bank, Washington, 1983.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2011.

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2008 İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (1.9.2011).

Avrupa Komisyonu, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (1.9.2011).

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (1.9.2011).

Bauchet, Pierre, La Planification Française. Quinze Ans d'Expérience, Editions du Seuil, Paris, 1962.

Chakravarty, Sukhamoy, La planification du développement L'expérience Indienne, Editions Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1994.

Çiner, Can Umut, "Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na", Çalışma Ortamı, Sayı:118, Eylül-Ekim 2011, s.9-10.

Çiner, Can Umut, Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010.

Décennie des Nations Unies pour le développement, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/168/86/IMG/NR016886.pdf?OpenElement> (7.7.2012).

DNP, <http://www.dnp.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/Misi%C3%B3nvisi%C3%B3norigen.aspx>. (5.5.2012).

DPT, Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara Haziran 1966, s.12-13.

DPT, Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2005.

Erder, Necat, Atilla Karaosmanoğlu, Ayhan Çilingiroğlu, Atilla Sönmez, Planlı Kalkınma Serüveni 1960'larda Türkiye'de Planlama Deneyimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2011.

Escobar, Artura, "Planning", Wolfgang Sachs (Ed.), The Development Dictionary, Zed Books, 2. Ed., 2010, s.145-160.

Esmen, Milton J., "The Maturing of Development Administration", Public Administration and Development, 8/2, 1988, s.125-134.

Faure, Bertrand, Les Institutions Administratives, PUF, Paris, 2010.

Fayol, Henri, "La doctrine administrative dans l'Etat", International Review of Administrative Sciences, 32/2, 1966, s.114-133.

Geray, Cevat, "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 52/1, 2002, s.299-312.

Geray, Cevat, "Devlet Planlama Teşkilatı Kurulduktan Sonra Şehir ve Bölge Planlaması", Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 15/4, 1960, s.225-231.

Gruber, Annie, Encyclopedias Universalis.

Güler, Birgül A., Türkiye'nin Yönetimi Yapı, İmge, 2. Baskı, 2010.

KOP Bölge Kalkınma İdaresi, <http://www.kop.gov.tr/> (7.7.2012).

Nahavandi, Firouzeh, Du Développement a la Globalisation. Histoire d'une Stigmatisation, 3.Ed., Bruylant, Brüksel, 2009.

OECD, Regional Planning in Turkey: The Marmara Pilot Project, Paris, 1962.

Övgün, Barış, "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı", Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 66/3, s.264-281.

Övgün, Barış, Devlet ve Planlama, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010.

Parlak, Bekir, "Planlama", Kamu Yönetimi Sözlüğü, MKM Yayıncılık, Bursa, 2011, s.625-628.

Soyak, Alkan, Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi, Der Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2008.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yurt Düzeyinde Dengeli Kalkınma, Hizmete Özel, Ankara, 1965.

Türkcan, Ergun, Dünya'da ve Türkiye'de Bilim, Teknoloji ve Politika, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

UNESCO, The United Nations Development Decade, [9.10.1962], Paris.

Waterston, Albert, Development Planning Lessons of Experience, Oxford University Press, Londra, 1966.

KHK'ler KERVANI ve SOSYAL POLİTİKA

Gürhan Fişek¹¹²

Önce KHK (Kanun Hükmünde Kararname) kavramı ile sosyal politika kavramının "öz"deki çelişmesine değinmek gerekir.

Sosyal politika, hem politikaların oluşumu sürecinde, hem karar alma aşamasında, hem de uygulama aşamasında, toplumsal katılımı zorunlu kılar. Sosyal politika, bir anlamda toplumsal sözleşmenin yansımasıdır; bir anlamda da, insan hakları konusunda ulusların ulaştığı son aşamanın ifadesidir. Aynı zamanda, toplumun özlemlerini ve umutlarını da içerdiği için, geleceğe ışık tutarlar. Sosyal politika belgeleri ömürlü bir belgelerdir; sık sık değişmezler.

KHK ise, hükümetin, TBMM'ye bile götürmeden kapalı kapılar ardında, kimselere danışmadan, dar kadrolarla ve kısıtlı deneyimlerle oluşturduğu yasa gücündeki metinlerdir. Dolayısıyla, dar grup çıkarlarına hizmet eder ve toplumun çoğunluğunu mutlu etmekten uzaktır. Dolayısıyla bir uzlaşmadan çok bir dayatmayı düşündürür. Varolan durumu bir oldu-bitti ile meşrulaştırmayı hedeflediği için; toplumun gelecek umutlarını beslemekten uzaktır. Onun için de ömürlü belgeler değildir; sık sık değişirler.

I

Çatı mı? Kervan mı?

2011 yılı içerisinde çıkarılan KHK'ler tüm bu söylediğimiz genel geçer kurallara uymaktadır. Bunun da ötesinde, bir KHK'ler kervanı oluşturarak, sosyal politikayı uygulamakla görevli kurumları bir "ağ" gibi sarmaktadır.

Son KHK'lerin, sosyal politikamız üzerindeki etkisini incelemeye geçmeden önce, sosyal politikadan ne anladığımızı ortaya koymamız gerekmektedir.

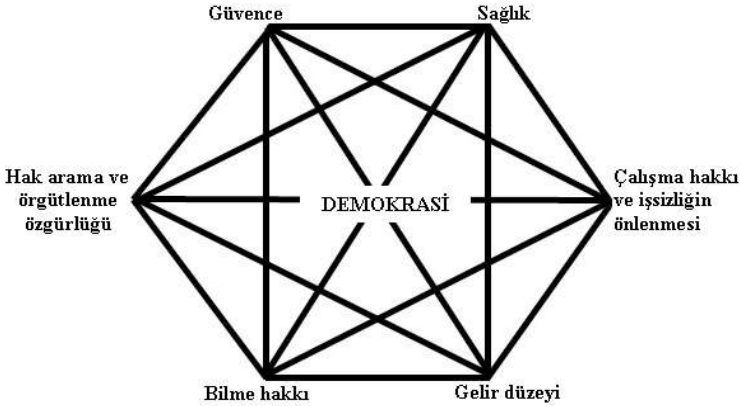
¹¹² Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

Sosyal politika, kapitalizmin gelişim sürecinde, işçi sınıfının elde ettiği kazanımları temsil eder. Onun için "emek bir mal değildir" diye söze başlar. Emeğe ve üretime saygı duyar.

Sosyal politika, insan odaklı bir yaklaşımdır; "herkes"i kapsar ve insanların çağın kendilerine sunduğu nimetlerden yararlanabilmelerini ve insan haklarına uygun bir yaşam düzeyini yakalamalarını amaçlayan, ulusal bir uzlaşmadır. Bu bakımdan çalışma barışından, sosyal güvenliğe; sağlıktan eğitime; insanca bir yaşamı sürdürecektir gelir güvencesinden, hak arama örgütlenme özgürlüğüne bir politikalar demetinden oluşur. Başka bir anlamıyla, bu göstergeler "insana verilen değer bileşik göstergesi" olarak modelleyebiliriz. İnsana verilen değer bileşik göstergesi, Şekil 1'de görüldüğü gibi bir altıgen biçiminde simgelenebilir. Bu modelin gelişimi, yani yeni yeni altıgenlerin eklenmesiyle zenginleştirilmesi olasıdır. Bu yaklaşım için, "hak arama ve örgütlenme özgürlüğü"nü bir çıkış noktası olarak kullanmak gerekmektedir.¹¹³

Şekil 1

İnsana Verilen Değerin Bileşik Göstergesi



¹¹³ A. Gürhan Fişek : Güvence ve Sağlık – *Çalışma Ortamı Dergisi*, Mayıs-Haziran 1992 Sayı .2

II

KHK Öncesi Durum Belirlemesi

Biz bu yazı çerçevesinde, bir çok KHK'ye dağılmış da olsa, AKP hükümetinin çıkardığı son KHK'lerde, bu sosyal politika normlarını arayacağız. Ama öncelikle bu dağınıklığın ve kısa süre içinde değişiklikler yapılmasının (yap boz), bir "yaklaşım özür lülüğü"nü yansıttığını belirtmek gerekir. Çünkü, 61. Hükümette ¹¹⁴ yer alan "Aile ve Sosyal Politikalar" Bakanlığı, bize hem "sosyal politika" tanımında hükümetle aynı görüşte olmadığımızı ortaya koymaktadır; hem de "sosyal politikalar" diyerek (çoğul bir anlatım benimseyerek), bu dağınıklığı peşinen onaylamaktadır. Hükümete göre, baştan beri sosyal politika bir çatı değil, gelişigüzel serpiştirilmiş hizmetlerdir. Bu söylenenlerden sonra yaptığımız "kervan" benzetmesi eleştirilebilir; çünkü kervan, büyük bir disiplin ve uyum içinde yüzlerce kilometre öteye yük taşımak gibi bir misyonu üstlenmiştir. Hükümetin mantığıyla, sosyal politika açısından, Türkiye'yi bir adım öteye taşımak olanaklı değildir.

Türkiye'de, sosyal politikanın, dorukta olduğu dönem olarak gösterilebilecek olanı, 1960-65 dönemidir. Bu dönemin bir başka karakteristiği de, "güçler (erkler) ayrılığı" ilkesinin titizlikle uygulandığı bir dönem olmasıdır. Bu ilke aynı zamanda, katılımcılığın da formülünü vermektedir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız tutulması, ama uyum içinde çalışması ve sosyal politikanın yüceltilmesi yakın ilişki içindedir. Ülkemizde erkler ayrılığı ilkesinin yok edilmesi için, 1965'ten sonra, seçilmişler çok uğraştılar. Bu hedefe bir hamlede ulaşamadılar. Adım adım, göstere göstere ve inlete inlete, bu kurumlar bağımlı hale getirildiler. Bu söndürülüşe koşut olarak, sosyal politika da giderek etkinliğini ve etkililiğini yitirdi.

Sosyal politikanın etkinliğini ve etkililiğini yitirmesi için yapılanlar, bu kadarla kalmadı. Sosyal politika kavramının algılanmasında da, yeniden tanımlamalar ortaya çıkmıştır. AKP hükümet programlarında, seçim beyannamelerinde ve Dünya Bankası'nın

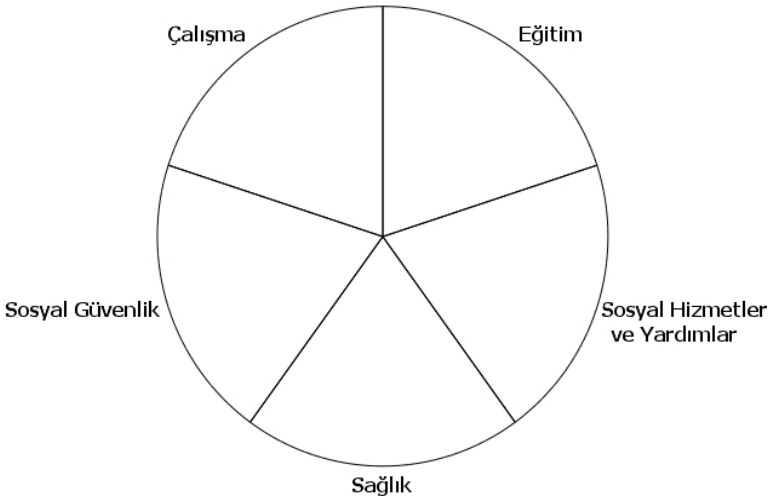
¹¹⁴ 61.Hükümet Programı

bize verdiği reğetelerinde, sosyal politika, sosyal yardımlara indirgenmiştir. KHK-633, bunun en açık kanıtıdır. Birincisi, sosyal politika yalnızca bu KHK'nin konusu imiş gibi sunulmaktadır. İkincisi, "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı", asıl olarak, sosyal hizmet ve sosyal yardımlardan sorumlu tutulmaktadır. İnsan odaklı yaklaşım olarak yalnızca sosyal hizmet ve sosyal yardımlar algılandığında, bunun dışında kalanlar, sözgelimi sağlık, işçilerin işe yerleştirilmeleri, eğitim, ticaretin konusu olarak görölmeye başlanır. Oysa ki, bütöün bunlar, hem insan odaklı konulardır; hem de sosyal politikanın en temel araçlarıdır.

Sosyal politika, ekonomik, sosyal ve költürel haklar alanındaki insan hakları belgelerinin gösterdiği gibi, insanca yaşamaya elverecek düzeyde gelir, çalışma hakkı, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim, örgütlenme ve hak arama özgürlükleri temelinde yürütölen ve insanları daha mutlu kılmayı amaç edinir. Sosyal Politikanın Yönetimi'ni birbiriyle yakın ilişki içerisinde olan dört kümede görmemiz gerekir. (şekil 2)

şekil 2

Sosyal Politikanın Yönetimi



Türkiye’de kurumsal yapıları incelerken, çok keskin bir çizgi ile karşılaşılır. Bu çizgiyi, 12 Eylül askersel yönetimi çizmiştir. Onun öncesiyle sonrası arasındaki fark, 23 Nisan 1920 öncesiyle sonrası arasındaki fark kadar keskindir. Devletin “sosyal” karakterinden, bir başka deyişle “insana bakışı”ndan, kurumların “Cumhuriyetin temel nitelikleri” ve “anıtsal” geçmişi ile hesaplaşmasına kadar bir çok bakımdan farklılıklar göstermektedir.

Yaşadığımız dönemde, bu farklılıklar hükümetin sözlerinden daha çok eylemleriyle keskinlik kazanmıştır. AKP sosyal politikasını incelerken söylediğimiz gibi, AKP’nin sosyal politikası bir devletin iki hörgücüne benzer.¹¹⁵ Bu hörgüçlerden biri, küreselleşmenin dayatmalarına boyun eğmektir. Tıpkı 23 Nisan 1920 öncesi “Saray Politikası” gibi.

Biz bu çalışmamızda, sosyal politikayı ilgilendiren KHK’leri üç kümede (eğitim dışında) ele alacağız. Ancak ilkin, KHK öncesi bir durum saptaması yapalım :

1) Çalışma

* İlk vurgulamamız gereken konu, Bakanlığın ambleminde yazılan kuruluş tarihidir. 1983 olarak gösterilen bu tarih, Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Çalışma Bakanlığı’na katıldığı tarihtir. Buna karşın, Çalışma Bakanlığı’nın kuruluşu 1946 yılıdır. Hatta 1936 yılında çıkarılan iş kanununda sonra, çalışma yaşamı ile ilgili işlevler İktisat Bakanlığı içerisinde yürütülmüştü. Bugün, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), geçmişini de görmezden gelmektedir.

* Bakanlık, toplum katılımına kapalıdır. Tüm söylemlerin tersine, katılım öngören kurullarda, hükümetin önerdiği gündem ve istediği kararlar dışında uygulama yapılamamaktadır.

* İş sağlığı güvenliği konusunda da ÇSGB, sosyal eşler (ta-
raflar, partnerler), meslek örgütleri ve bu alanın emektarları ile barışmamıştır. Çıkarılan yönetmeliklerin Danıştay tarafından sü-

¹¹⁵ A.Gürhan Fişek : “Sivil (!) İtaatkarlar (ya da AKP’nin Sosyal Politikasının Çıkmazları) – (Alpaslan Işıklı’ya Armağan) , *Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını* : 31, Temmuz 2009.

rekli bozulmasıyla oluşan belirsizlik, hizmetleri sakatlamaktadır. 1994 yılından beri gündemde olan ve Bakanlığın bir onur sorunu haline getirdiği, Başbakan'ın dünyanın dört bir yanından gelen yabancı delegelerin önünde söz verdiği İş Sağlığı Güvenliği Yasası hala çıkarılamamıştır.

* 1980-2003 yıllarının gündemi, SSK'yı "sosyal" niteliğinden soyutlayarak, bir işletmeye ve piyasa aktörüne dönüştürmek olmuştur. Ancak bir çok "ithal reçete" alınmasına karşın, varolan yapı sarsılamamıştır. SSK üzerindeki en sarsıcı adım, 2005 yılı başında, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devri ve bu hamlenin doğal sonucu olarak SSK ilaç fabrikasının kapanması olmuştur. Bunun hemen ardından da, "tek çatı" altında sosyal güvenlik kurumlarını buluşturma adına, SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur "Sosyal Güvenlik Kurumu" çatısı altında yanyana getirilmiştir. Bir çok norm ve standart farklılığı gösteren bu üç kurum, ayrı ayrı varlıklarını sürdürmüşlerdir.

* 12 Eylül 1980 sonrası getirilen "toplu iş sözleşmesi baraj" korumak için %10'luk baraj korunmaktadır. Bu uygulama, iş barışını derinden yaralamaktadır. Buna karşın örgütsüzlüğü ve kayıt dışılığı beslemektedir. Bu da hükümetin, "kimsesizlerin kimsesi olmak" ve "kayıt-dışılığı aşma" sözlerinin içten olmadığını göstermektedir.

2) Sağlık

Her şeyden önce 12 Eylül öncesi ve sonrasında, devletin sağlık algısı değişmiştir. Bunun en belirgin göstergesi, 1961 ve 1982 Anayasalarının sağlık yaklaşımındaki büyük farktır. 1961 Anayasası, sağlığı bir hak; 224 sayılı Sağlıkın Sosyalleştirilmesi Yasası "bir insan hakkı" olarak tanımlarken; 1982 Anayasası, sağlığı bir hizmete indirgemıştır.

* Sağlık Bakanlığının sosyal hekimlik karşıtı eylemleri her zaman söz konusu olmuştur. Bunun bir örneği, sağlıkta sosyalizasyon uygulamalarının başladığı yıl olan 1963 yılında, daha sonraları İçişleri Bakanı iken "solcuların nefesini bile takip ediyoruz"

diyecek olan Sağlık Bakanı Faruk Sükan'ın ağzından "Genel Sağlık Sigortası" çalışmalarının başlatıldığını duyurmasıdır (Bakanlık bir kez 1947 yılında, İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulmasının ardından benzer bir duyuru yapmış; ama başarısız olmuştu). 1963 duyurusu da başarısız olmuştu. Ama sosyal hekimlik karşıtı eylemler biri, 12 Eylül sonrası ve diğeri de 2003 sonrası olmak üzere iki kez tepe noktasına çıkmıştır. Her ikisi de Dünya Bankası desteklidir; her ikisinde de Genel Sağlık Sigortası vurgusu öndedir.

* "Sosyal hekimlik (toplum hekimliği)" ile "halk sağlığı" arasında büyük farklar vardır. 12 Eylül sonrası, gündeme getirilen terminoloji değişikliği ile sağlığın "sosyal" karakteri zedelenmiştir. "Solcuların nefesini bile takip ediyoruz" diyen ve "sosyal" olan her şeye karşı olan, "O Bakan"ın söyledikleri çıkmıştır. Bu zedelenmenin en belirgin kanıtlarından biri, 1961 Anayasası'nda bir "hak" olarak tanımlanan sağlığın, 1982 Anayasası'nda bir "hizmet" olarak tanımlanmasıdır. Diğeri ise, üniversitelerde "toplum hekimliği enstitüleri" ile "sosyal politika" bölümlerinin adlarının ve kimliklerinin değiştirilmesidir.

* Bakanlık, "sağlık çalışanları ile mücadele örgütü" gibi çalışmaktadır. Önce "performans" uygulamasıyla, sonra da "tam gün yasası" ile çalışanları üzerinde baskı kurmuştur. Radyasyon ile karşılaşılan işlerde, insan sağlığını bozduğu yasa hükmü olmasına karşın, çalışma süreleri arttırılmıştır. Bunu, eğitim ve araştırma hastanelerindeki uzmanların sürülmesi; ücretleri düşük tutmak için özel hastane temsilcileriyle "mutabakat" yapılması; "uzun çalışma süreleri uygulaması"nın sürdürülmesi; hastanelerin üniversitelerle ortak kullanılması adı altında yapılan keyfi uygulamalar; ithal hekimlik ve taşeron işçi uygulamaları izlemiştir.¹¹⁶

* Tıpkı bugünlerde yaşandığı gibi, bundan 7 yıl kadar önce de, sağlıkçılara yönelik şiddet olayları yaşanmaktaydı. 11 Kasım 2005'te İstanbul Üniversitesi İstanbul Tıp Fakültesi Öğretim Üyelerinden Prof. Dr. N. Göksel Kalaycı bir hasta yakını tarafından öldürülmüştü. Üniversite Konseyleri Derneği İstanbul Üniversite-

¹¹⁶ Beyazıt İlhan : 14 Mart Tıp Bayramı Dolayısıyla Yaptığı Konuşma. (14.03.2012) Erişim tarihi : 20.04.2012 <http://ato.org.tr/#/bilgi/basin-aciklamalari/detay/232>

si Konseyi yayınladığı bildiride şöyle diyordu : "Toplumumuzda yaşanan ve maalesef, yükselme eğilimi gösteren olayların ana tetikleyicisi, 'Sağlıkta Dönüşüm' adı altında yürütülen ticarileştirme operasyonunun tüm değerlere saldırması ve 'kutsal hizmet' olarak kabul edilen sağlık alanında tarafların saflaşması noktasına getirilmesidir. Böylece sağlık bir hak olmaktan çıkarılmakta, insanların ulaşabildiği sağlık hizmeti, bireylerin gelirlerine göre belirlenmekte; tıp fakülteleri, toplumsal bakıştan yoksun, eşitsiz tabloyu yeniden üretecek, eşitsiz bilgi ve beceride hekimler ve sağlıkçılar yetiştirmeye aday kurumlar haline getirilmektedir."¹¹⁷

* Bakanlık, "sağlıklı toplumu" da sevmemektedir. Aslanan insanların hastalanmaması için, öncelikle koruyucu hekimlik önlemlerinin alınmasıdır. Bakanlık, koruyucu hizmeti, TSM'lere (toplum sağlığı merkezleri) bırakmış; ama onlar üvey evlat muamelesi yapmıştır. Toplum Sağlığı Merkezleri, nicelikçe ve nitelikçe yetersiz konuma getirilmiştir. Böylece, koruyucu hizmetlerde yetersizlikler ortaya çıkmakta; bu da hasta sayısını arttırmaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın bütün uygulamaları daha çok hasta bakabilmek içindir. Hastaları seven yalnızca Bakanlık değildir. Hastaları seven bir grup daha vardır; o da, hastaların sırtından para kazananlardır. Ancak hastaların "para"larının sevildiği de, arttırılan katkı payları ve nitelikli sağlık hizmetinin "istisna" edilmesinden anlaşılmalıdır.

* Bakanlık, küçük girişimcileri de sevmemektedir. Önce doktor muayenehanelerini, poliklinikleri ve özel tıp merkezlerini hedef almıştı. Şimdi de sağlık tarama-portör muayeneleri yapan kuruluşları tehdit etmektedir.

3) Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar

* Türkiye'de sosyal hizmetlerin öncüsü Cumhuriyetin bir anıt kurumu olan Çocuk Esirgeme Kurumu'dur. Bir yurttaş örgütü olarak yaşamış olan ÇEK, devlet korumasına alınmış olmakla birlikte, çok az parasal yardım almıştı. 12 Eylül 1980 sonrası kapatıldı.

¹¹⁷ İzzettin Önder : "Nusret Fişek Hoca'yı Anarken", *Cumhuriyet Gazetesi* 15.11.2005

* Kamu örgütlenmesi içerisinde, sosyal hizmetler, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı örgütü içerisinde 1958 yılından başlayarak yer almıştır. Sağlık hizmetlerinin toplumla bütünleştirilmesi (sosyalizasyon) uygulamasının bir parçası olarak düşünülmüştü. Ancak 12 Eylül 1980 sonrası, Başbakanlığa bağlı bağımsız bir kurum haline getirilmiştir.

* Ancak ne yazık ki, SEHÇK'in bağımsızlığı göreceli olmuş; Dünya Bankası ve IMF reçetelerine bağımlı bir ilişki oluşturulmuştur.

* Sosyal yardımlar, Cumhuriyet dönemi boyunca, çok kısıtlı düzeylerde tutulmuş; yaşlılar ve devlet için büyük özverilerde bulunan kişiler yararına kullanılmıştır. Ama 12 Eylül 1980 sonrası, sosyal yardımlar giderek genişlemiş; önce özel fon yönetimlerinin, sonra vakıf yönetimlerinin keyfi uygulamalarıyla "farklı amaç"larla kullanılır olmuştur.

* Çocuklara yönelik sosyal politika uygulaması, bir yurttaş örgütü (STK) olan Çocuk Esirgeme Kurumu'nun var olduğu dönem dışında, kamu yönetiminde hiç bir zaman yürütülmemiştir. Çocuk Esirgeme Kurumu'nun devletleştirilmesiyle, onun amblemine, adına, işlevlerine ve mal varlıklarına el koyan SHÇEK (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu) de bugün yoktur. Dolayısıyla çocuklar, sahipsizdir.

III

Öz ile Söz Uyumsuzluğu

2011 yılında birbiri ardı sıra çıkarılan KHK'ler ile yukarıda tanımladığımız genel tabloyu meşrulaştırılmaya, derinleştirilmeye ve köklendirilmeye çalışılmıştır. Hiç kuşkusuz, bu özle sözün çatışmasına ve keyfililiğin öne çıkmasına yol açmaktadır.

Sosyal politikayı ilgilendiren tüm KHK'ler, işte bu gelişmelerin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Şimdi bu KHK'lere yukarıdaki kümeleri gözönünde tutarak, tek tek göz atalım ve sosyal politikanın genel amaçlarıyla ne ölçüde bağdaştığını irdeleyelim :

1) Çalışma

a) Cumhuriyetin anıt kurumlarına tahammülsüzlük :

1946 yılı Çalışma Bakanlığı yapılanmasından geride kalan kurumlardan biri de Çalışma Meclisi'dir. Çalışma yaşamının üçlü yapısı (işçi, işveren, devlet) gereği, sosyal diyalog kaçınılmazdır. Çalışma Meclisi, çalışma yaşamına ilişkin sorunların konuşulduğu ve sosyal eşlerin (partner, taraf) uzlaşmaya çalıştığı platformlar içerisinde en önemlisidir. Ancak, 15-16 Eylül 2004 tarihinden beri toplanmadığını biliyoruz. Çalışma yaşamı bir çok sorunları içinde barındırmakta olmasına ve Bakanlık'ın, bu alanda önemli müdahaleler planlamasına karşın, bu kurumu toplamamış olması üzerinde durulması gereken bir işarettir.

Cumhuriyet'in anıt kurumlarından biri de "İşçi Sigortaları Kurumu"dur (sonra Sosyal Sigortalar Kurumu olarak anılmıştır). SSK hastanelerinin devri, ilaç fabrikasının kapanmasından sonra, çıkarılan 5502 ve 5510 sayılı yasalarla sigortalılarının sağlık hizmetlerini yalnızca finanse eden ve SGK içerisinde bir "genel müdürlük" olarak kalmıştır. Ancak KHK/665 ile genel müdürlük kimliği de ortadan kaldırılmıştır. Böylece bir Cumhuriyet Kurumu daha, yalnızca işlev olarak değil, biçim olarak da ortadan kaldırılmıştır.

b) Hedef odaklı ödevlerin, kurum içinde değişik birimlere dağıtılmış olması :

KHK/665'in 3. maddesiyle, İş Teftiş Kurulu'na yeni görevler verilmiştir ¹¹⁸:

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işyerlerinde inceleme yapmak, iş ve işlemlerini teftiş etmek.
- Kayıtdışı istihdamla mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek.

ÇSGB, elindeki yetersiz iş müfettişi sayısı ile çalışma yaşamını denetlemeye çalışırken, bu kez de önüne, "merkez, taşra

¹¹⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (KHK/665) Resmi Gazete 02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer)

ve yurt dışı teşkilatı ile ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek"; "işsizlik sigortası kanunu uyarınca işyerlerinde inceleme yapmak, iş ve işlemleri teftiş etmek; kayıt-dışı istihdamla mücadele etmek vb ödevler yüklenmiştir. KHK, iş müfettişlerinin çalışma yaşamının diğer konularından çekilmesini istemektedir. Bu görev yüklemesinin anlamı, örgütü felç etmektir.

Eğer hükümetin böyle bir hedefi olmasaydı; bu görev için Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişlerini işaret edebilirdi. Kaldı ki bu onların görevidir. Yine hükümet işsizlik sigortası uyarınca işyerlerinde teftiş yapılması için de SGK müfettişlerini görevlendirebilirdi. Hatta işsizlik sigortasının yönetimini, İş Kur'dan alarak SGK'ya verir; böylece "sosyal güvenlik sistemini tek çatı altında toplama" sözünü yerine getirme yönünde bir adım atmış olurdu. Ne yazık ki, amaç sorun çözmek değil, sorunu çözmemektir.

c) Hükümet otoritesinin genişletilmesi eğilimi

(i) İşlerin gördürülmesinde, "yetkinlik, ehliyet, liyakat" gözönüne alınmamaktadır. Sözelimi, 2 Kasım 2011 tarihli KHK/665 1.maddesiyle, Bakanlığın teşkilat ve görevleri hakkındaki 09/01/1985 tarih ve 3146 sayılı yasanın 5. maddesine eklemeye yapmıştır. Buna göre, "Bakan, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını ... denetleme yetkisini, iş müfettişleri, bağlı ve ilgili kuruluşların müfettişleri ve uygun göreceği personel aracılığıyla kullanabilir." Denetim, bu alanda yetkinleşmiş ve "alana özgü" bir sınavdan geçmiş müfettişler dışında müfettişlere de yaptırılması akıl-dışı iken; eğitimi ve kıdemi bile belli olmayan personel aracılığıyla yaptırılması keyfiliğin en uç noktasıdır.

(ii) KHK/665 8. maddesiyle Bakanlık Teftiş Kurulu işlevsizleştirilmiştir. Çünkü, "yetkinlik, ehliyet, liyakat" isteyen bu görevler, Bakanın uygun göreceği ve her görev için kolayca değiştirebileceği personel tarafından gerçekleştirilecektir. Önceki yasa metninde, müsteşarın bile, "emir veremediği" yetkili kişiler ortadan kaldırılmış olmaktadır. Bakan, bakan yardımcısı, müsteşar vb büyük bir hareket serbestliği kazanmıştır. Bu da keyfiliğin en uç noktasıdır.

(iii) KHK/665 4. maddesiyle Bölge Çalışma Müdürlükleri işlevsizleştirilmiştir. Önceden Bakanlık taşra örgütlenmesinin en önemli ayağı olan BÇM'ler yerlerini, "Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatlarına bırakmış"tır. Bu nasıl bir keyfildir ki, KHK/665 ile "Bakanlık hizmet birimlerinin, mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yürütülmesi için bu teşkilatlara doğrudan talimat vermesi olanağı" getirilmiştir.

(iv) Bakanlık ve bağlı kuruluşlar bünyesindeki teftiş kurulları kaldırılmış (SGK dışında) ve tüm müfettişler "iş müfettişi ya da baş iş müfettişi" sayılmışlardır. Gerek müfettiş yardımcılıkları sırasında gerekse görevleri süresince, başka başka alanlarda yetkinleşmiş olan bu müfettişlerin, "iş hukuku" gibi apayrı bir alanı bildikleri varsayılmıştır. Bu bilginin ayaklar altına alınmasından başka bir şey değildir. Aynı zamanda, inceleme-araştırma, teftiş gibi konularda, görev dağıtımında, otoriteye büyük bir esneklik sağlanmıştır.

(v) KHK/665'in 8. maddesiyle Bakanlık "Teftiş Kurulu"nun kaldırılması, iki önemli işlevin yetkin ellerden alınması sonucunu doğurmuştur. Bunlar Bakanlık ve bağlı kuruluşların her türlü faaliyet ve işlevlerinin denetlenmesi ile kurumsal yapının geliştirilmesi ve amaçlarını daha iyi gerçekleştirebilmesi için öneri üretilmesidir. İki işlev birbiriyle içiçe geçmiş idi. Bu kurul bir yerde Bakanlığın "bellek"i, bir yerde de "koruyucusu" konumundaydı.

(vi) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın geleneksel taşra örgütlenmesi, Bölge Çalışma Müdürlükleri eliyle gerçekleştirilmekteydi. Bu Bakanlığın bölge düzeyinde örgütlenmesini getiriyor ve örgüte idari örgütlenmede göreceli bir bağımsızlık kazandırıyordu. Bu kez, bölge çalışma müdürlükleri kaldırılarak, tüm illerde kurulacak "Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri" ve bunlara bağlı istenilen sayıdaki "hizmet merkezleri"nden oluşması benimsenmiştir. Bu yaklaşım, Bakanlığın bir sosyal politika aracı olmaktan çok bir hizmet birimi olması ön-kabulü ile açıklanabilir.

(vii) Bu KHK ile 2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 29. maddesinin 2. fıkrası da değiştirilmiştir.

SGK'daki tüm düzeydeki kadroların atama yetkisinde Yönetim Kurulu devreden çıkarılmıştır. Üst düzey yöneticiler SGK Başkanı'nın önerisiyle Bakan tarafından, geri kalan tüm kadrolar da Başkan tarafından yapılmaktadır. Bu da keyfiliği arttırıcı bir adımdır.

d) Küreselleşme ile bütünleşme hedefi :

Bakanlık, KHK/665'in 2. maddesiyle, Avrupa Birliği ile ilişkilerin doğrudan kurulabilmesi olanağına kavuşmuştur. Daha önce Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanlığı veya Avrupa Birliği Genel Sekreterliği aracılığıyla yürüttüğü ilişki, bu kez, Bakanlığın ilgili Daire Başkanlığı tarafından yürütülecektir. Bu kolaylık, Avrupa Birliği'nin, Bakanlık işlevlerinden bazılarına (istihdam ve iş sağlığı-güvenliği) duyduğu yoğun ilgi ve bu alanlarda atılmasını istediği büyük adımlarla açıklanabilir. Her iki büyük adım da, Türkiye'nin AB ile bütünleşmesi açısından önemlidir.

AB ile ilişkilerdeki duyarlılığın, ILO ile ilişkilerdeki özensizlikle geliştiği düşünülebilir. Ama bu doğru değildir. Her ne kadar, AB, bazı ILO sözleşmelerinin Türkiye'de yaşama geçmesiyle yakından ilgilenmekteyse de, sözcülemi, işçi sendikalarının yaşamına kasteden "büyük adımlar" konusunda herhangi bir işaret ya da ses vermekten kaçınmaktadır. Çünkü, işçi sendikalarının güçsüzleşmesi ve sosyal yaşamda etkilerinin azalması, yalnızca Türkiye'nin değil, tüm dünya sendikalarının sorunudur ve küreselleşmiş kapitalizmin başlıca hedeflerinden biridir.

1) Sağlık

Sağlık Bakanlığı, örgütünü yeniden yapılandırırken, 663 sayılı KHK ¹¹⁹ile yürürlükten kaldırılan yine bir KHK'dir (13.12.1983 tarih ve 181 sayılı KHK). 1982 yılında çıkarılmış bulunan bu KHK'nin de yürürlükten kaldırdığı, 9 Haziran 1936 tarih ve 3017 sayılı düzenleme ise bir yasadır. Bakanlık, bugün, 1982'de yarım kalan bir işi tamamlamış ve tüm örgütün iskeletini ve yönetim yaklaşımını değiştirmiş ve bu iki müdahaleyi de KHK'ler eliyle yapmıştır.

¹¹⁹ Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/663) Resmi Gazete 02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer)

a) Cumhuriyetin anıt kurumlarına tahammülsüzlük :

Sağlık Bakanlığının KHK/663 ile ortadan kaldırdığı kurumların en önemlisi "Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Enstitüsü"dür. 1928 yılında kurulan ve Bakanlığın, özellikle bulaşıcı hastalıklarla mücadelesinin beynini oluşturan bu kurum ve ona bağlı Hıfzıssıhha Okulu, sağlığın sosyalleştirilmesi döneminde de (1961-2011) çok önemli işlev görmesi beklenen bir kurum olmuştur¹²⁰. Her şeyden önce adındaki "Hıfzıssıhha" (sağlığı koruma) sözcüğünün de anımsattığı gibi, "önce sağlık", "herkese sağlık" ilkelerinin yaşama geçmesi için uğraşmakla yükümlendirilmiştir. Sözelimi, uzun yıllar "aşı üretimi" gibi çok önemli bir "üretici" işlev, bu Kurum'un içerisinde yürütülmüştür. Son kararname ile, aşı üretimine son verilmekte ve devletin denetimindeki bu en büyük pazar, ithalatın pençesine bırakılmaktadır (Tıpkı 2004 yılında, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığınca devri sırasında, SSK ilaç fabrikasının, kapatılmak zorunda bırakılması olgusunda olduğu gibi ¹²¹). Bu aynı zamanda Bakanlık'ın, koruyucu hekimlik işlevlerinden elini çekmek istediğinin de açık bir kanıtı olmaktadır.

b) Hedef odaklı ödevlerin, kurum içinde değişik birimlere dağıtılmış olması :

Sağlık Bakanlığı örgütlenmesinde, sorun odaklı yaklaşım Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri önemli bir yer tutmuştur. 1925 yılında gerçekleştirilen 1. Tıp Kongresi'nin ana temasını oluşturan "Sıtma Savaşı", 1928 yılında gerçekleştirilen 2. Tıp Kongresi'nin ana temasını oluşturan "Verem Savaşı"tan başlayarak, halkı kırıp geçiren bir çok hastalık etmenleri hemen hemen yok edilmiştir. Ancak, son yıllarda, artan yoksulluk ve görevin savsaklanması olgusuna koşut olarak, zayıflatılan bulaşıcı hastalıklarla mücadele, bu hastalıkların hortlamasına neden olmuştur. Bu büyük bir sorundur. Buna karşın Bakanlık, bunları bir sorun olarak görmemek-

¹²⁰ Ali Eren Doğan : "Bir İnsan Bir Kurum Türkiye'de Koruyucu Sağlığın Öncü Kurumu Hıfzıssıhha Okulu ve Nusret H. Fişek" Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yayını, *Cumhuriyetin Anıt Kurumları Dizisi* :2, Kasım 2005.

¹²¹ A. Gürhan Fişek : "SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığınca Devri: Ver - Kurtul" - *Çalışma Ortamı Dergisi* - Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim Eylem Merkezi Vakfı Yayını, Kasım-Aralık 2004, Sayı 77.

tedir. KHK/663'ün "hedef grup"lar üzerine kurduğu stratejisini Şu Şekilde açıklayabiliriz :

Sağlık Bakanlığı tarafından seçilen öncelikli hedef gruplar Şunlardır :

- **Hastalar** : Adı sağlık bakanlığı ... Yani hastalık bakanlığı değil ... Demek ki, daha görev alanının tanımlanması aşamasında, "yalnızca hastalık va sakatlık halini" değil, "bedensel, ruhsal ve sosyal yönden iyilik halini" gözetmesi beklenen bir kurumla karşı karŐıyayız. Sağlık Bakanlığı'nın, "hasta" kişilere öncelik vermesi, tıbbi açıdan hatadır. nkn sağlam kişiler ve hastalanmak üzere olanların erken tanısı, tıbbi açıdan daha önceliklidir. Buna karşın sağlam kişilere sunulan hizmetler, "kar" açısından çekici değildir. Daha kazançlı olan "denize düşen yılan bile sarılır" gibi, para tuzaklarına düŐmeye elverişli olan hasta grubudur. Buna karşın yapılması beklenen koruyucu hizmetlerin egemen kılınmasıdır. Oysa bunun için görevlendirilen Halk Sağlığı Kurumu ve onunla eklemelendirilen Toplum Sağlığı Merkezleri bu devasa görevin üstesinden gelecek lde kurulmamıŐlardır.

- **İlaç ve tıbbi cihaz üretici ve satıcıları** : Hastalıkların tanısı ya da tedavisinde, teknoloji ürünlerinden yararlanmak çok önemlidir. Hastalananlar için ilaç tedavisine de gereksinme vardır. Ama "ilaç ve tıbbi cihaz üretici ve satıcıları", daha çok para kazanmak istiyorlar. Onun için, daha çok tüketime gereksinme duyuyorlar. Daha çok tüketimi körükleyecek olan hastalardır. Koruyucu hizmetler ise, bu grubun "kazancı"nın bir numaralı düŐmanı.

- **Yurt dışı "kardeŐ" topluluklar** : İnsani yardım adı altında, doğal felaketlerin ya da insan-yapısı olan savaş felaketlerinin penesindekilere ulaşmak yüce bir duygudur. Ancak bunları din, soy vb etmenlere göre ayırt ederek ve özel örgütlenmeler kurarak hareket etmek iten pazarlıklı ve hesapçı bir yaklaşımdır. Kaldı ki, KHK/663'n 51. mad-

desi ayrıntılı incelendiğinde, "küresel sistemle eklemlenme" hedefi ortaya çıkmaktadır.

Bakanlık KHK ile bu hedef grupların her biri için birer kurum oluşturulmuştur :

- * Türkiye Halk Sağlığı Kurumu
- * Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu
- * Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu
- * Yurt dışı sağlık hizmet birimleri (KHK 663/madde 51)

c) Hükümet otoritesinin genişletilmesi eğilimi :

Sağlık Bakanlığı, keyfiliği egemen kılmak için iki yöntem benimsemiştir.

(I) Birincisi, bu KHK, Bakanlık örgütünde taş üzerinde taş bırakmamaktır. KHK/663 ile, ana hizmet birimlerinden yalnızca, "Dış İlişkiler Dairesi" ile "Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi" başkanlıkları, "Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü" adı altında ayakta kalabilmiştir. Böylece Bakanlık, çalışmak istediklerinin dışındaki tüm personeli "sürgüne yollama" olanağını elde etmiştir.

(II) İkincisi, kamu yönetiminde hiç başvurulmamış bir yöntemle "gönüllü" çalıştırma yöntemini getirmiştir. "Gerçek ve tüzel kişilerce sosyal dayanışma ve yardımlaşma amacıyla gönüllü ve ücretsiz olarak sağlık hizmeti verilebilir" (Madde 52). Burada "akıl ve mantıkla uyuşmayan" bir çok nokta bulunmaktadır. Gönüllüler, sağlık hizmeti sunabildikleri gibi bunun dışında kalan "hasta karşılama ve bilgilendirme, refakat, kişisel bakım ve sosyal ihtiyaçların karşılanması" gibi çok geniş ve her yöne çekilebilecek hizmetleri sunma olanağına kavuşmaktadırlar. "Sağlık gönüllüsünün, sağlık mensubu olma mecburiyeti yoktur." Burada tek koşul, belgelenmiş Kurum onayıdır. Bu hükümetin, sağlık alanını istediği gibi yönlendirebilmesi için, inanılmaz bir kaos yaratacaktır.

(III) Üçüncüsü, görünüşte toplumun görüşüne başvurduğu izlenimini yaratan "katılmalı kurulları" kullanarak, keyfi uygulamalar meşrulaştırılmak istenmektedir. Daha önce, Bakanlık örgütün-

de, bir tek uzmanlık kuruluğu (katımlı kurul) vardı. O da "Yüksek Sağlık Şurası" idi. Buna bağlı yeni yeni uzmanlık grupları kurma olanağı vardı. Bu kez, uzmanlık kuruluşlarının (katımlı kurulların) sayısı arttırılmıştır : Yüksek Sağlık Şurası, Tıpta Uzmanlık Kurulu, Sağlık Meslekleri Kurulu, Sağlık Politikaları Kurulu,...

Sağlık Politikaları Kurulu (KHK/663 madde 6), "Bakanlığın sağlık sistemi yönetimi ve politika belirleme ve ilgili temel görevlerini yerine getirmek üzere görevlendirilen" 11 üye, müsteşar ve yardımcılarında oluşur. 11 üyenin "en az dört yıllık yüksek okul mezunu olması, sekiz yıllık iş tecrübesi olması ve Bakan tarafından seçilmesi " yeterlidir. Ülkenin sağlık politikasını belirleyecek bu kurulun bileşimi için, üç niteleme dilimizin ucuna geliyor : "İnanılmaz", "Akıl-dışı" ve "keyfiliğin uç noktası".

Yüksek Sağlık Şurası (KHK 663/madde 21) : Daha önce, adına uygun bir biçimde, sağlık alanındaki tüm tartışmalı konuların (adli, etik vb), toplumsal uzlaşmayla gerçekleştirilmeye çalışıldığı bu kurul, güçsüzleştirilmiş ve yalnızca adli işlemlerle sınırlanmıştır. 21. Madde şöyle başlamaktadır : "Sağlık meslek mensuplarının mesleklerini icra ederken ortaya çıkan adli konularda mahkemelere görüş vermek ve idari soruşturmacılar ve uzlaşma komisyonları için bilirkişi listesi belirlemek" üzere kurulmuştur. 15 kişiden oluşan bu kurul iki üst düzey bürokrattan başka, Bakan'ın seçeceği 13 kişiden oluşur. Bu 13 kişinin niteliklerini tanımlayan madde "ülkede sağlık hizmetleri veya eserleri ile tanınmış kişiler" arasında seçileceğini bildirmektedir. Bu bir tanımdan çok, büyük bir belirsizliktir. Birincisi, cümle düşüktür ve farklı anlamlar çıkarılabilmektedir. İkincisi bu kişilerin sağlık meslek mensubu olma zorunluluğu yoktur. Daha bir çok konuda gördüğümüz gibi, Sağlık Bakanlığı, sağlık alanını, sağlık eğitimi-kültürü olmayan kişilere teslim etme eğilimindedir. Nasıl ve kim tarafından tanımlanacağı bilinmeyen "acele işler"de karar vermek üzere üç üyeden kurulan bir alt kurul seçilmektedir. "Çekimser oy" kullanmayı yasaklamasına karşın, "sekiz üyenin katılımıyla toplanıp dört üyenin oyuyla" karar almayı kabullenmektedir. Bu çok açık çelişi ve tutarlılıktan uzak bir hükümdür. Bütün bunlar kaygı vericidir.

Uzlaştırma Prosedürü (KHK 663/madde 24) : "Sağlık mesleklerinin uygulanmasından dolayı zarara uğradığını iddia edenlerin dava açma süresi içerisinde bu madde kapsamında yapacakları maddi ve manevi tazminat başvuruları"nın Bakanlık tarafından uzlaşma yoluyla halledilmesi öngörülmektedir. Maddede açıkça bu süreç içerisinde Bakanlığın herhangi bir ödeme yapmayacağı açıkça belirtilmiş olup; zararın meydana gelmesinde de kendisinde hiç bir sorumluluk görmemektedir. Bakanlığın, sağlık çalışanlarını hedef gösteren ve sürekli kendisini "aklayan" tutumunun bir yansımasıdır bu. Oysa ki, "iş kazaları ve meslek hastalıklarının oluşumunda ve tazmin edilmesinde" olduğu gibi, işveren konumundaki Bakanlık'ın "sevk ve idare" yetkisi dolayısıyla birincil derecede sorumluluğu bulunmaktadır. Daha önce çıkardığı ve tüm doktorların katılmasını zorunlu kıldığı "mesleki sorumluluk sigortası" uygulamasında da bunu yapmıştır ve uzlaştırma süreci ile sigorta süreci arasına köprü kurmuştur. "Uzlaştırma çağrısına sağlık çalışanlarının uymasının zorunlu olup olmadığı belli değildir; kaldı ki, bu çağrıya uyma, yenilginin başlangıcıdır. Sonuç ne olursa olsun, "uzlaşma" olgusunun özünden gelen bir biçimde sağlık personeli kayıplar yaşayacaktır. KHK'nin hazırlanmasındaki özensizlik burada da kendini göstermektedir. 21. Maddede, Yüksek Sağlık Şurası tarafından belirlenen "uzlaşma komisyonları için bilirkişi"den söz edilirken; 24. Maddede "hukukçu uzlaştırıcı"dan sözedilmektedir.

Tıpta Uzmanlık Kurulu (KHK 663/madde 22), çok önemli yetkilerle donatılmıştır. Herşeyde önce, "Tıpta ve dış hekimliğinde, uzmanlık eğitimi yapacak eğitim kurumlarına eğitim yetkisi verilmesi ve bu yetkinin kaldırılması"nda karar katıdır. Yabancı ülkelerde uzmanlık eğitimi alanların denkleğini belirleyecek fakülte ve eğitim hastaneleri belirlemek de onun yetkisindedir. Bu yamsal önemi olan kararların verileceği kurulda, belirleyici olan oylar, Bakan tarafından belirlenmektedir (3 üst düzey bürokrat ve biri dış hekimi olmak üzere 5 üye). Bakan tarafından seçilecek 5 üyeden dördünün nitelikleri belirtilmemiştir; yalnızca "eğitim hastanelerinden seçilmesi" öngörülmüştür. "Tıp eğitimi almış kişiler"

arasından seçilmesi beklenir; ama Bakan'ı bağlayan herhangi bir koşul da bulunmamaktadır. Her konuda bu denli "yetkinlik, ehliyet, liyakat" ölçülerine özen gösterilmemiş olması, adaletsizliğin ve keyfiliğin ta kendisidir.

Sağlık Meslekleri Kurulu (KHK/663 madde 23), "Sağlık mesleklerinde eğitim müfredatı, mesleki alan ve dal belirlemesi gibi mesleki düzenlemelerde ve istihdam planlamalarında görüş bildirmek, mesleki yeterlilik değerlendirmesi yapma, mesleki müeyyide uygulamak, etik ilkeleri belirlemek ve uyumu denetlemek" üzere oluşturulmuştur. 14 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelere 5'i Bakanlık üst düzey bürokratları (veya yardımcıları), 2 YÖK temsilcisi (nitelikleri tanımlanmamış), 1 Mesleki Yeterlilik Kurumu Temsilcisi'dir. Geri kalan 6 üyeden 5'i Bakan tarafından 5 ayrı sağlık meslek mensupları arasından seçilmiş birer üyedir (Niteliklerinden biri dışında tanımlanan yoktur). "Kanunla kurulan sağlık meslek birliklerinden bir üye"nin katılımı öngörülmüşse de, "Bakan'ca seçilmişler"e getirilmeyen bir kısıtlama, meslek birlik temsilcilerine getirilmiştir; "yalnızca kendi meslek mensupları ile ilgili konuların görüşüleceği toplantılara katılabilir ve yalnızca kendi meslek alanları ile ilgili alanlarda oy kullanabilirler". Bu konuları belirleme yetkisinin kime ait olduğu belirtilmemişse de, büyük olasılıkla Kurul'u toplantıya çağırarak olan Erk (yani Bakan) tarafından belirlenecektir. Bu kurul, saydıklarımız arasında en önemli ve en yetkili olanıdır. Çünkü, diğer önemli görevlerinin yanında, "meslekten geçici veya sürekli men etmeye karar verme" yetkiyle donatılmıştır (Madde 23/6-e). Hükümet otoritesini güçlendiren yalnızca bu yetki değildir; herhangi bir "ihbar veya şikayet"i işleme koyup koymama yetkisi "denetim görevlileri", "il veya ilçe sağlık müdürlükleri"ne bırakılmıştır. Onların "kanaat raporları" doğrultusunda, Kurul'a gönderilen, hakkında şikayet bulunanlara ceza olarak "mesleki yeterlilik eğitimine tabi tutulma ... yetersiz görülen alanda teorik ve/veya pratik eğitim ve/veya başka bir sağlık meslek mensubunun nezaret ve sorumluluğunda meslek icrası" cezaları verilebilir. Bu eğitimin sonunda girdiği sınavda ba-

şarılı olana kadar (seçici kurul, sınav koşulları vs belli değil) meslekten men edilir. Bu öyle büyük bir yetkidir ki, en yetkin kişinin bile yetkin olmayanlarca, elinden diplomasının alınmasına olanak verir. Bu kurulun bileşimi ve yetkileriyle, "il ve ilçe sağlık müdürlüklerine tanınan bu yetki" için üç niteleme dilimizin ucuna geliyor : "İnanılmaz", "Akıl-dışı" ve "keyfilğin uç noktası".

(iv) Bakanlık örgütlenmeleri sevmemektedir. KHK/663 ile Türk Tabipleri Birliği'nin, kendi yasasının 1. Maddesinden gelen "tabibliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak" ödevi, kaldırılmıştır. Böylece TTB yalnızca hekimlerin bireysel çıkarlarına sahip çıkması beklenmiş ve halka karşı yıllardır başarıyla yürütmekte olduğu görevlere yönelmesi engellenmek istenmiştir. Sanki Bakanlık, halkın sağlık sorunları ile ilgilenilecekse, ancak, ben ilgilenirim, demektedir.

d) Küreselleşme ile bütünleşme hedefi :

TBMM'nin 23 Nisan 1920'de kuruluşunu izleyen ilk aylarda kurulan Sağlık Bakanlığı, geleneksel olarak "herkese sağlık" ilkesini benimsemişti. Bu özelliği ile Osmanlı dönemi sağlık politikalarından, önemli ölçüde, ayrılıyordu. "Herkese sağlık" ilkesinin temsil ettiği sosyal hekimlik yaklaşımı, özünde sağlığın bir hak, hizmetlerden yararlanmanın parasız olmasını öngörüyordu (Parasız= vergilerle finansman). 1983 yılından beri Sağlık Bakanlığı'nın tüm çabası, sağlığın ticarileştirilmesi, yani "parayla alınan bir mal" haline dönüştürülmesidir. Sağlık Bakanlığı'nın 1992 yılında düzenlediği 1.Ulusal Sağlık Kongresi'nin bu amaca yönelmiş olması; ilaç şirketleriyle Dünya Bankası'nın finansal katkısını sağlamış olması yadırgatıcı değildir.

1999 yılında çıkarılan 616 sayılı KHK ile SSK Hastanelerinin işletmeye çevrilmesini amaçlayan başarısız girişim ile 1997 yılında Ankara'da Yüksek İhtisas Hastanesi'nin işletme haline getirilmesi yine bu doğrultuda atılmış adımlardır ¹²².

Bakanlık, bu işletmelerin, Kamu-Özel Ortaklığı biçiminde yürütülmesinin de alt yapısını hazırlamaktadır. Daha önce 2007

¹²² Mahmut Konuk : Özelleştirmede Pilot Hastane Yüksek İhtisas Hastanesinde Neler Oluyor?, Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası Yayını No.1, Mayıs 1997.

yılında çıkarılan 5683 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle Sağlık Bakanlığı'nın ana hizmet birimleri arasına Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı da eklenmiştir. Yine bu değişiklikle, bu Daire Başkanlığına "sağlık tesislerinin yenilenmesinde sözleşme karşılığı gerçek ve özel kişilere kiralama vb öngörülmüş; bu konuda bir de Yönetmelik çıkarılmıştır. Sağlık alanında ilk kapsamlı KÖO uygulaması Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü için 10.08.2009 tarihinde ihaleye çıkılarak başlatılmıştır¹²³.

KHK/633'ün 29. maddesi ile Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'na verilen ödevlerden biri de, "Görev alanı ile ilgili konularda ulusal veya uluslararası kamu veya özel kurum ve kuruluşlarla bilimsel ve teknik işbirliği yapmak, müşterek çalışma yürütmek"tir. Bu Kurum'un "Bakanlık politika ve hedeflerine uygun" çalışacağı açıkça belirtildiğine göre, KÖO hayallerinin "uluslararası" boyutları kolayca çıkarılabilir.

Sağlık Bakanlığı, geleneksel yaklaşımın yerine, sağlığın bir "ticaret aracı" olduğu ilkesini koymuştur. "Sağlıkta dönüşüm" ile anlatılmak istenen budur. Yıllarca yerleştirmeye çalışılan "toplum hekimliği"ne karşı getirilen "aile hekimliği" kavramları arasındaki fark, hizmetin bedelini kimin ödeyeceği sorusuna verilen yanıtta saklıdır. Böylece sağlık, kişilerin kendilerini ilgilendiren bir konu haline getirilmekte ve toplumsal boyutundan soyutlanmaktadır. Sağlık Bakanlığı ise, yatırımcı bakanlıklar gibi, kar zarar hesaplarının, maliyet/etkinlik analizlerinin, katkı payı uygulamasının, yatırımların, özelleştirmenin, taşeronlaşmanın, "yabancı sermayenin yurda çekilmesi"nin üzerinde durmaktadır. Bunlar için genel müdürlükler kurulmuştur :

- * Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü (KHK 663/madde 13)
- * Sağlık Serbest Bölgeleri (KHK 663/madde 49)
- * Kamu Hastaneleri Birlikleri (KHK 663/madde 30)
- * T.Kamu Hastaneleri Kurumu (KHK/663/madde 29)

¹²³ Koray Karasu : "Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 66 No.3 2011 s.217-262

Sağlık Bakanlığı'nın, geleneksel yaklaşımın yerine, sağlığın bir "ticaret aracı" olduğu ilkesini koyduğunun bir başka kanıtı da, KHK/663'ün 58/11/b maddesiyle, "besin işlerinde vs çalışanların bulaşıcı hastalıkları bulunup bulunmadığına ilişkin periyodik muayene raporları"nın gerekli inceleme ve analizlerin işverenlerce ödenmesi hükmünü getirmesidir. Bu incelemeler 1930 yılında çıkarılan "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (Genel Sağlığı Koruma Yasası)" ile, kamu kuruluşlarınca parasız olarak karşılanması öngörülmekteydi. Bu inceleme ve analizlerin Bakanlık örgütü tarafından da yaygın olarak yapılmakta olduğu düşünülürse, kendi gelir kaynaklarını geliştirme amacı kolayca anlaşılabilir.

Bakanlığın, "ülkenin sağlık alanında yabancı sermaye ve yüksek teknoloji girişini hızlandırmak ve ülkeyi bölgesel bir cazibe merkezi haline getirmek" için, 06.06.1985/3218 Serbest Bölgeler Kanunu hükümleri çerçevesinde, sağlık serbest bölgeleri kurulması ve yönetilmesi öngörülmektedir (KHK/633 madde 49).

KHK/663'ün 51. maddesinde öngörülen "yurt dışı sağlık hizmetleri", amacında belirtilen insani ve teknik yardımın boyutlarını çok aşarak, küresel boyutlu yatırım projelerine dönüşmektedir. Bu maddede öngörülen,

- Geçici sağlık hizmet birimleri kurulması ve işletilmesiyle ilgili olarak, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları, finans ve yardım kuruluşları ile işbirliği ve ortak çalışma yapabilmesi; insan ve mali kaynak desteği sağlayabilmesi,
- Bu amaçla görevlendirilen kamu personelinin görevlerinin "devlet hizmeti yükümlülüğünden sayılması"
- Bu kapsamda hizmet alımı veya KÖO modeliyle özel sektör tarafından işletilen sağlık hizmet birimlerinde çalıştırılacak Bakanlık personelinin izinli sayılması

Bakanlığın, girişimci hayallerini ele vermektedir.

Özetle, "Sağlık hizmetlerin özel sektörün ve özel sektöre benzetilmiş kamu sağlık kurumlarının 'melezleşmiş' bir sağlık sistemi içinde harmanlandığı düzenlemeler gerçekleşmiştir. ... Bu melezleşme ve kamu-özel sektörün kamu hizmetleri içine yuva-

landırılmasını, teşvik ve kolaylıkların yanında özelleştirme uygulamalarına ek olarak özel sektörün kamu hizmetlerinin yürütücüsü ve tedarikçisi konumuna getirilmesini sağlamakta, böylece kamu, 'kürek çekmemekte, dümen tutmaktadır'¹²⁴. Bu çerçevede, günümüzde en çok tartışılan konulardan biri olan Kamu-Özel Ortaklıkları'nın, sağlık alanında da uygulamaya geçirilmesi çabaları bulunmaktadır.

1) Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar

AKP'nin sosyal politika çizgisi, onu sosyal hizmet ve sosyal yardımlarla özdeşleştiren bir çizgidir. Yeni kurulan Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı'nın kuruluş kanununda belirlenmiş amaçlarına baktığımızda, yalnızca, sosyal yardımların tek elde toplanması ve sosyal risk gruplarına (kadın, çocuk, engelli, şehit ailesi vb) yönelik hizmetleri kapsadığı görülmektedir¹²⁵.

a) Cumhuriyetin anıt kurumlarına tahammülsüzlük :

Bugün bile Türkiye'de, çocukları kucaklayan bir sosyal politikanın "söz"de kalmakta iken; 1921 yılında bir yurttaş örgütü (sivil toplum örgütü) olarak kurulan Çocuk Esirgeme Kurumu, tüm çocukları kavrayarak bir örnek oluşturmuştur. Gerçekten de, 60 yıllık ömründe, Çocuk Esirgeme Kurumu, yalnızca korunmaya muhtaç çocuklara yönelik olarak değil, tüm çocukları kavrayacak biçimde politika ve hizmet geliştirmiştir¹²⁶. Ama ne yazıkki, önce 12 Eylül 1980 sonrası, devletleştirilmiş; yurttaş örgütü niteliğine son verilmiştir. Şimdi de 633 sayılı KHK ile tümünden ortadan kaldırılarak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bürokrasisi içerisinde eritilmiştir. Her iki darbe de, Cumhuriyetin anıtsal yapılarından birini hedef alan, yerine iyisini koyamayan, basit bir mantığı olan yıkıcı bir eylemdir.

¹²⁴ Yavuz Cavit Işık ve Türkan Alpaslan : Dosya Editöründen, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Temmuz – Ağustos 2011 Cilt 26 Sayı 4 s.243.

¹²⁵ A. Gürhan Fişek: Sosyal Politikaya 2.Hükümet Darbesi *Çalışma Ortamı Dergisi*, Eylül-Ekim 2011 Sayı : 118

¹²⁶ Hakan Acar : Cumhuriyet'in Çocuk Refahı Politikasını Yapılandırma Bir Sivil Toplum Örgütü Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu (1921-1981) , Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yayını, *Cumhuriyetin Anıt Kurumları Dizisi :1*, Kasım 2005.

b) Hedef odaklı ödevlerin, kurum içinde değişik birimlere dağıtılmış olması :

633 sayılı KHK¹²⁷ ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın örgütlenmesi, hedef gruplar gözönüne alınarak gerçekleştirilmiştir. AKP seçim beyannamesinde de belirtilen bu hedef gruplar şunlardır : Muhtaç konumda olan aile, çocuk, kadın, özürlü, yaşlı, şehit ailesi. Bunun anlamı, hepsini birden ilgilendiren yoksulluk, işsizlik, sosyal güvencesizlik, sağlık hizmetlerine erişememe gibi sorunların ayrı ayrı ele alınacak olmasıdır. Dolayısıyla çözümlerde, bütünsel bir yaklaşım yerine, geçici-kısıtlı (pal-yatif) önlemlere başvurulması kaçınılmaz olacaktır. Çözümeyen sorunlar, hedef kitlelerin genişlemesine ve "bağımlı" insan sayısının artmasına neden olacaktır.

Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı'na yeni genel müdürlükler ve il örgütü kazandırabilmek için, SHÇEK (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu) kapatılmış; yerel düzeyde "Aile ve Sosyal Politikalar" il müdürlüğü kurulmuştur. KHK ile Bakanlık şu genel müdürlüklerden oluşma olanağı bulmuştur :

1. Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü
2. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
3. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
4. Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü
5. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
6. Denetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü
7. Strateji Geliştirme Genel Müdürlüğü
8. Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı vb.

c) Hükümet otoritesinin genişletilmesi eğilimi :

Sosyal yardım, sosyal güvenlik politikasının son halkasını oluşturur. Tüm çabalara karşın, sosyal güvenlik sistemi içerisinde kalıcı çözümler bulunamamış ya da acil sorunlar karşısında baş-

¹²⁷ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame (KHK/633) Resmi Gazete 08.06.2011 tarih ve 27958 Mükerrer sayı.

vurulacak son çaredir. Ama sorunları kaldırmak yerine, bunlardan etkilenen hedef gruplara katkıda bulunmayı planlarsınız, bir sürü mağdur ve yardıma muhtaç kişi yaratırsınız. Bu da hükümetin "bağımlı" kişileri eliyle seçilebilme olasılığını ve otoritesini arttırmasına olanak sağlar.

KHK/662 ile SGK'nun malı olan Ankara, İstanbul, İzmir ve Salihlı'deki dinlenme, bakımevi ve huzurevleriyle taşınır ve taşınmazları da Aile – Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilmiştir. SGK'nun varlıklarının primlerle elde edildiği anımsandığında, SSK hastanelerinin devrinden başlayarak bu "varlık erozyonu"nun adalete sığmadığı ve gasp niteliği taşıdığı yüksek sesle söylenmelidir. Ne yazık ki, pek çok konuda olduğu gibi, bu konuda da, prim ödeyenler ve örgütleri (yani SGK'nın gerçek sahipleri) suskun kalmaktadırlar.

Bu yağmacı yaklaşım, 12 Eylül 1980 sonrası el konulan Çocuk Esirgeme Kurumu varlıklarının, bugünkü kullanıcısı olan SHÇEK'in kapatılmasıyla, tüm mal varlıklarının Aile-Sosyal Politikalar Bakanlığı'na aktarılmasıyla da kendini ele vermektedir.

AKP Seçim beyannamesi doğrultusunda, Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı'nın kuruluş yasasında da, hükümet-dışı kuruluşlar hiza sokulmak istenmektedir. Yasanın henüz 2. maddesinde, Bakanlık kendine biçtiği her görevi, "... bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak" görevi ile tamamlamıştır (Madde 2-b,c,ç,d,e,f,g). Ama bununla da yetinmemiş ve hükümet-dışı kuruluşlarla ilgili kendisine şu görevleri de vermiştir :

Madde 2-h : "Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ilke, usul ve standartları belirlemek, bu alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların taşınması zorunlu olan nitelikleri ve bunlara rehberlik edecek programları geliştirmek".

Madde 2-i : "Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmet ve yar-

dım faaliyetlerinin, belirlenen ilke, usul ve standartlar çerçevesinde denetimini yapmak”.

Gönüllü kuruluşları, hükümetin emir komutası altına alma çabaları her zaman olmuş; ama başarılı olmamıştır. Burada yine bu yasal zorlamalara tanık olunmaktadır.

Hükümet, bu konudaki zorlamaların sonuç vermesinden umutsuz olmalı ki, KHK/633’te gönüllü kuruluşlarla bağlantı kurması gerektiğini ve toplumla iletişime geçmeyi unutmamıştır. İlkinden tam beş ay sonra çıkarılan KHK/662 ile Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. Böylece Bakanlık hem kendi personelini yetiştirmek, hem de “görev alanına giren konularda başta sivil toplum kuruluşları, diğer kamu kuruluşları, üniversiteler , özel sektör vs” ile iletişime geçme olanağına sahip olmuştur. Bu dairenin görevleri incelendiğinde daha bir çok unutulmuş konu olduğu görülmektedir.

d) Küreselleşme ile bütünleşme hedefi :

1982 yılında Çocuk Esirgeme Kurumu’nun kapatılması ve daha sonra Sağlık Bakanlığı’na bağlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü’nün, bu bakanlıktan koparılarak Başbakanlık’a bağlanması, Dünya Bankası projelerine doğrudan ulaşılabilmesi için bir fırsat yaratmıştır. Şartlı nakit transferi gibi, Dünya Bankası’nın başka ülkelerde de denediği yöntemlerin benimsenmesi, SHÇEK’in “bağımsızlık” arayışının gerekçesini ortaya koymaktadır¹²⁸. Bu dönemde, SHÇEK, ulusal çıkarlardan bağımsız, ama uluslararası çıkarlara “bağımlı” bir politika izlemiştir. Bu rolünün açığa çıkmasından sonra, bu kez Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı içerisinde eritilerek, “rol”ün sürmesi sağlanmaktadır.

Ancak, bütün bu bütünleşme söylemine karşın, Bakanlığın, “Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı’nın KHK/633’te unutulduğu farkedilerek 5 ay sonra düzeltilmiştir ¹²⁹. Bu özensiz-

¹²⁸ A. Gürhan Fişek : “Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımların Sosyal Politika Araçları İçerisindeki Yeri - “Genel”i “Yerel”e İndirmek”- (Cahit Talas’a Armağan) .

¹²⁹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (KHK/665) *Resmî Gazete* 02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer)

lik, bize küreselleşmenin de içselleştirilemediğini ve akla estikçe (keyfi) yapılan uygulamaların yaygınlığını ve yol açtığı zaman kayıplarını göstermektedir.

IV

Sonuç Yerine

Tüm incelediğimiz KHK'ların ortak özelliği nedir? Birincisi yönetimde keyfilik ön plana çıkarmasıdır. Bunu sürdürülebilir kılmak için de, toplum katılımı ya tamamen ortadan kaldırılması ya da göstermelik düzeye indirilmesidir. Bir başka ortak özellik, Cumhuriyet'in anıt kurumları olarak niteleyeceğimiz tüm yapıları yıkıp, yerlerine farklı ad ve işlevde kurumlar oluşturmalarıdır. Bu aynı zamanda, Cumhuriyet ile nihai (sonul) hesaplaşmanın önemli işaretlerinden biridir. Yine incelediğimiz KHK'larda görülen ortak özellik, insan özürü oluşudur. Küresel pazar ekonomisi sistemi ile uyuşma adına topluma yönelik hizmetin arka plana itilmesi, buna karşın "kar" güdüsünün ön plana çıkarılmasıdır. Bunu sürdürülebilir kılmak için, etkin konumlara getirilen kişilerde yetkinlik (uzmanlık, ehliyet, liyakat) aranmamasıdır. Tüm bunları topladığımızda, sosyal politikanın olmazsa olmaz özelliklerinden sosyal adalet, sosyal hekimlik ve sosyal barıştan vazgeçildiği ortaya çıkmaktadır. Bunların olmadığı yerde, toplumu yönetebilmenin tek kuralı, korkutma ve zor kullanımıdır. KHK'lerde bunun işaretlerini, tüm toplumsal yapıları bir şablon içine sıkıştırma ve "yapılacaksa devlet yapar" mantığını sürdürmek şeklinde görmekteyiz. Bu KHK'lerle ülkeyi yönetmeyi düşünenler için de böyle davranmaktan başka seçenek yoktur.

Bu bilinçli ve güçlü saldırılar karşısında, biz aydınlara düşen ise, daha çok sosyal politikayı konuşmak, onun özünü ve amacını herkese anlatmaktır. Bu, hiç gazete okumayanlara da anlatacak bir dil ve somutlukla yapılmalıdır. Yoksa, sosyal politika yoksunluğu, yalnızlaşmış insanların, öfkelerini ve çaresizliklerini yanlış adreslere yönlendirmesine yol açabilir. Günü kurtaran ya

da ödönlere dayanan girişimlere değil, karartılan geleceğimizi ağartacak tümelci modellere gereksinmemiz var. Bu da örgütlenmekle; örgüt- içi ve örgütler arası diyalogların geliştirilmesi ile ortaya çıkabilir.

636, 644, 645, 648, 657 ve 658 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER ve ÇEVRE

Ferhunde Hayırsever Topçu¹³⁰

GİRİŞ

06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanılarak, şehircilik, çevre, orman alanlarında bakanlık örgütlenmelerini değiştiren ve su alanında yeni bir bakanlık kuran kanun hükmünde kararnameler (KHK) yayımlanmıştır.¹³¹

Tarihsel olarak bakıldığında, 8 Haziran 2011 tarihinde, 636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiştir. 636 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesinden yalnızca yirmi gün sonra, 29 Haziran 2011 tarihinde, bu kez 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yayımlanmıştır. 17 Ağustos 2011 tarihinde yayımlanan 648 sayılı KHK ve 2 Kasım 2011 tarihinde yayımlanan 657 sayılı KHK ile 644 ve 645 sayılı KHK'larda değişiklik yapılmıştır. Yine 2 Kasım 2011 tarihinde 658 sayılı Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiştir.¹³²

¹³⁰ Yrd. Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı

¹³¹ 6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete'de onbir kanun hükmünde kararname yayımlanmıştır. Bunlardan dokuzu bakanlık kurup birleştirme; biri bölgesel kalkınma idareleri kurma; biri de genel düzenlemeler yapma ile ilgilidir. Birgül Ayman Güler, "Yetki Kanunu 6223 Bağlı Kararnamelerin Genel Özellikleri ve Yeni Kurulan Beş Bakanlık Üzerine Değerlendirme", Ankara, 12 Temmuz 2011, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>, Erişim Tarihi 26.10.2011, s. 4.

¹³² KHK/636 Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Resmi Gazete 8 Haziran 2011, 27958 (Mükerrer). KHK/644 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Resmi Gazete 4 Temmuz 2011, 27984 (Mükerrer).

Kanun hükmünde kararname Tür k kamu yönetiminde hem genel olarak hem de çevre açısından önemli ve köklü değişiklikler getirmişlerdir.¹³³ Söz konusu KHK'lar ile Bakanlıkların birleştirilmesi ya da ayrılmasının yanı sıra Bakanlıkların görev ve yetkileri, kurumsal yapıları ve çalışma şekilleri yeniden düzenlenmiştir. Bu durumda yeni yapının çevre açısından daha iyi bir noktaya doğru gidip gitmediği cevaplanması gereken bir sorudur.

Bu çalışmanın amacı Haziran 2011 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 636, 644, 645 ve 658 sayılı KHK'lar ve bu KHK'larda değişiklik yapan 648 ve 657 sayılı KHK'ların çevre açısından etkilerini incelemektir. Söz konusu KHK'ların çevre açısından etkilerini ortaya koyabilmek, söz konusu değişimin yönünü tespit edebilmek, yeni yapının özelliklerinin ve yerine geçtiği yapıdan farklılıklarının bilinmesi ile mümkün olabilir. Bu çerçevede çalışmada bakanlık ve bazı ilgili kurumların görev ve yetkileri, kurumsal yapıları ve çalışma usullerindeki değişiklikler, ilgili yasal düzenlemelerin karşılaştırılması yöntemiyle saptanmaya çalışılmıştır.

KHK/645 Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Resmi Gazete 4 Temmuz 2011, 27984 (Mükerrer).

KHK/648 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Resmi Gazete 17 Ağustos 2011, 28028.

KHK/657 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Resmi Gazete 2 Kasım 2011, 28103.

KHK/658 Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Resmi Gazete 2 Kasım 2011, 28103.

¹³³ Türkiye'de olağan dönemlerde Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin amacını, kapsamını, ilkelerini ve kullanma süresini göstererek, verdiği yetkiyi sınırlandırmaktadır. Bu noktada 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun gerekçesinde "ivedi olarak yapılması gereken bazı düzenlemeler" için öngörüldüğü; ancak Kanunun "ivedi gerekli düzenlemeler" için değil, kamu yönetiminde yapı, işleyiş ve personel sistemini köklü biçimde değiştirecek reformlar için istendiği; bu tür düzenlemelerin yürütme organına yetki devri ile yapılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmektedir; Bkz. Güler, a.g.m., s. 15. Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında, kanun hükmünde kararnameyle sık sık düzenleme yapılmasını anti-demokratik olarak görmüştür. Mahkemeye göre, "KHK'ler ancak ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Sık sık bu yola başvurulması demokratik yapılanmanın temel organı yasama organını bir tür dışlamak ya da geri iterek ona ilişkin özgür haklara el atma niteliğini alır" Anayasa Mahkemesi'nin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 30, Cilt 1, s. 261; karşı görüş için bkz. Kemal Gözler, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi, Ekin Kitabevi Yay., Birinci Baskı, Bursa, Şubat 2000, s. 3, 14.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Türkiye’de genel olarak çevre yönetiminin değişimi konusu ele alınmaktadır. Bu bölümde Türkiye’de çevre yönetiminin ortaya çıkışı ve gelişimi içinde KHK’larla yapılan düzenlemelerin yeri tespit edilmeye çalışılmaktadır. İkinci bölümde KHK’ların çevre açısından etkileri ele alınmakta; konu ormanlar, kültür ve tabiat varlıkları, tarım toprakları, meralar ve su kaynakları başlıkları üzerinden incelenmektedir.

I. ÇEVRE YÖNETİMİNİN DEĞİŞİMİ

Cumhuriyet’in ilk döneminden, 1970’li yıllara kadar doğal çevrenin korunmasına ilişkin önceliklerin oluşması söz konusu olmamıştır. Bu döneme kadar yaşanan çevresel sorunlar ormanlara¹³⁴ ve toprağa ilişkindir. Bu sorunlar da ekonomik yaşama etkileri bakımından ele alınmıştır. Sanayinin neden olduğu kirlenme ise kalkınmanın ve kentleşmenin kaçınılmaz sonuçları olarak görülmüştür. 1950’li yıllarda sosyal devlet uygulamalarının yerleştiği dönemde de, çevreye ilişkin konularda sosyal devlet yaklaşımı doğrultusunda düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Türkiye’de çevre politikası ilk kez Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1973-1977) yer almıştır. İlk kurumsal yapılanma da bu döneme denk gelmektedir. 1978’de Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı, 1984’te Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğü, 1989’da yeniden Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur. Ancak bu kurumlar uygulama ve yaptırım gücünden yoksun olup; çevreye olumsuz etkilerin olmasının söz konusu olduğu durumlarda başvuru üzeri-

¹³⁴ Ormancılık açısından bakıldığında, 1920-1923 yılları arasında ormancılık işleri, İktisat Vekaleti’ne bağlı bir genel müdürlük olarak yürütülmüştür. Orman Genel Müdürlüğü 1924 yılında kurulan Tarım Bakanlığı’na, daha sonra 1928 yılında Ticaret ve Tarım Bakanlıkları birleştirilerek kurulan yeni bakanlığa bağlanmıştır. 1931 yılında Tarım Bakanlığı yeniden kurulmuş ve 1937 yılında çıkarılan 3204 sayılı Kanunla Orman Genel Müdürlüğü bu bakanlığın bünyesinde yer almıştır. 1937 yılında yürürlüğe giren 3116 sayılı Orman Kanunu ile teknik ormancılık çalışmalarının önü açılmıştır. 1969 yılında Orman Bakanlığı’nın kurulması ile tekrar müstakil bakanlık haline getirilmiştir. Ormancılık çalışmaları, 1969-1981 yılları arasında bu bakanlığa bağlı olarak sürdürülmüştür. TMMOB Orman Mühendisleri Odası, Bakanlıkların Yeniden Yapılanmasında Ormancılığımızın Yeniden Yapılanmasında Orman Mühendisleri Odasının Görüşlerini İçeren Rapor, Ankara, 10 Mayıs 2011, s. 4.

ne “görüş bildiren” durumundadırlar. Çevre Bakanlığı’nın ilk kuruluşu ise 1991’de gerçekleşmiştir.¹³⁵

Ülkemizde Bakanlık birleştirme ve ayırma konusu sık sık gündeme gelmiş ve bakanlık örgütlenmeleri değişikliğe uğramıştır.¹³⁶ Müsteşarlığın 1991’de bakanlık biçimini almasına kadar geçen süre içerisinde çevre örgütü “Başbakan”a bağlıyken, uygulamada sık sık değişen Devlet Bakanları’na bağlı çalışmıştır. 1978’den günümüze 21 hükümet değişmiş olmasına karşın, sadece Müsteşarlığın kurulduğu 1978’den bakanlığa dönüştüğü 1991’e kadar geçen 13 sene içerisinde yaklaşık 25 kere bağlı olduğu Devlet Bakanı değişmiştir.¹³⁷

Kamu yönetimi örgütlenmesi içinde birleştirilen, ayrılan ya da görevleri değişen bakanlıklar, ilgili oldukları alanlar açısından önemli etkiler yaratmıştır. Tarihsel olarak söz konusu örgütlenme değişikliklerinin, ormancılık ya da çevre açısından etkisini değerlendirmek bu yazının sınırını aşacağından, genel olarak kurumsallaşmanın ya da kurumsal yapıdaki kısa süreli değişikliklerin uzun vadeli ormancılık ya da çevre faaliyetleri açısından olumsuz etkileri olduğu söylenebilir. Çevre yönetiminin geçmişinin uzun olmadığı da dikkate alındığında, istikrarlı, çevre korumayı hedefleyen, uygun mali kaynaklara sahip sürekli bir örgütlenmenin eksikliği gözlenmiştir.¹³⁸

¹³⁵ Mihriban Şengül, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları”, Memleket Siyaset Yönetim, C.7, S.6, 2008, s. 73, 78.

¹³⁶ Orman Bakanlığı da benzer şekilde birleştirilme ve ayrılma sürecini yaşamaya devam etmiştir. Orman Bakanlığı, 12 Eylül döneminde kapatılarak, Tarım ve Orman Bakanlığı haline getirilmiştir. Ormancılık hizmetleri, 1981-1983 yılları arasında Orman Genel Müdürlüğü halinde bu bakanlığa bağlanmıştır. Daha sonra Orman Genel Müdürlüğü, Köy İşleri Bakanlığının Tarım ve Orman Bakanlığı ile birleşmesiyle birlikte yeniden kurulan Tarım-Orman ve Köy İşleri Bakanlığı’na bağlanmıştır. Ormancılık hizmetlerinin çok geniş kapsamlı olması nedeniyle, tekrar 1991 yılında 442 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile müstakil Orman Bakanlığı haline yapılanmıştır. 3800 sayılı Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un çıkarılmasıyla 442 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Kasım 2002 genel seçimlerinden sonra, Orman Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı birleştirilmiştir. TMMOB Orman Mühendisleri Odası, a.g.k., s. 4.

¹³⁷ Nesrin Algan, “Temel hedef sürdürülebilir büyüme, çevre ise bir yapı sorununu olarak görülüyor”, 2011, <http://www.yesilgazete.org/blog/2011/07/18/nesrin-algan-temel-hedef-surdurulebilir-buyume-cevre-ise-bir-altyapi-sorunu-olarak-goruluyor/>, Erişim Tarihi 29.11.2011, s. 3.

¹³⁸ A.k., s. 4.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında, 2003 yılında 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun¹³⁹ ile Çevre ve Orman Bakanlığı birleştirilmiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı ise 6223 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile yeni baştan düzenlenmiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi, önce Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı adı altında tek bir Bakanlık kurulurken, sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur.

Bu durum öncelikle Türkiye'de çevre politikalarının siyasi otoriteler tarafından bir türlü içselleştirilememiş olduğunu gösteren çarpıcı bir örnektir. Yetişmiş uzman kadrolara, süreklilik gösteren istikrarlı çevre politikalarına, önceliklerine ve buna uygun mali kaynaklara sahip, kurumsal hafızası ve gelenekleri olan bir örgütlenmeye ulaşamamış olması Türkiye'de çevresel değerlerin tahribinin önlenmesinin önündeki en büyük engellerden birisidir. Ayrıca her bir örgütlenme değişikliğini takiben sadece lojistik düzenlemelerin yapılması için kullanılan malzemeler, bunların maliyetleri, neden oldukları ekolojik ayak izi, her değişen yöneticiye mevcut dosyaları, işleri, mevzuatı anlatmak için harcanan zaman bile önemli bir yük anlamına gelmektedir.¹⁴⁰

Ayrıca söz konusu birleştirme ve ayırma işleminin konu bakımından uygunluğuna ilişkin farklı görüşler vardır.¹⁴¹

TMMOB Orman Mühendisleri Odası'na göre, devletin küçültülmesi kapsamında Orman Bakanlığı'nın yeniden kurulması mümkün görülmemektedir. Ormancılığın Orman Bakanlığı olarak

¹³⁹ *Resmî Gazete* 08 Mayıs 2003, 25102.

¹⁴⁰ Algan, a.g.m., s. 3-4.

¹⁴¹ 2003 yılında Çevre Bakanlığı ve Orman Bakanlığı'nın birleştirilmesi konusunda da farklı görüşler ileri sürülmüştür. TMMOB Orman Mühendisleri Odası'na göre, Orman Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı'nın birleştirilerek yeniden yapılanmasında, ekonomik düşüncelerden çok, ormanların ekosistem yaklaşımıyla yönetilmesi ve çevreye yaptığı olumlu etkileri ön planda tutulmuştur. TMMOB Orman Mühendisleri Odası, a.g.k., s. 9-10. Algan'a göre ise, Çevre Bakanlığı'nın Orman Bakanlığı ile birleştirilmesi "ormancılık" faaliyetlerinin içerisinde ormanın ve orman ekosistemlerinin kaybolmasına, 2B'lerin yasal dayanak kazanmasına ve "çevre"nin kanalizasyon, çöp gibi altyapı yatırımlarına indirgenmesine hizmet etmiştir. Algan, a.g.m., s. 5.

yapılanmasından sonra, Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlanması en uygun örgütlenmedir. Ayrıca bir diğer yeniden yapılanma önerisi, Çevre ve Orman Bakanlığı'na Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün bağlanması; bütüncül havza planlama ve yönetimini yapmaya yetkili, ilgili kuruluş olarak "Havza Planlama ve Yönetimi Kurumu"nun yer aldığı "Çevre, Orman ve Su Kaynakları Bakanlığı"nın kurulmasıdır.¹⁴²

Diğer yanda ise önce çevre, orman ve şehircilik bakanlığının kurulmasının, sonrasında ise su ve orman konusunda bir Bakanlık, çevre ve şehircilik konusunda bir Bakanlık kurulmasının konu açısından uygun bir bölünme olmadığı ifade edilmektedir.

Çağlar'a göre, çevre yönetiminin temelinde; "etkileyenler" (etkinlik alanları; örneğin kentleşme, sanayi, tarım, ulaşım, madencilik vb) ve "etkilenenler" [ekosistemler (bitki örtüsü, toprak, deniz, akarsu vb) ile tarihsel ve kültürel değerler] olarak iki boyutlu bir matris biçiminde tasarlanması gerekir. Oysa anılan KHK'larla, sözgelimi, "orman" ve "su" alanları "çevre yönetimi" dışında bırakılmaktadır. Buna karşılık "şehircilik" etkinliklerinin "çevre yönetimi" kapsamında değerlendirilmesi düşünülmektedir. Başka bir söyleyişle; "çevrenin" korunması ve geliştirilmesi; "çevre sorunu" sayılan oluşumların önlenmesi ve çözümlenmesi ile örneğin kentleşme sürecinin yönetimi aynı siyasal erkin sorumluluğuna verilmiştir. Bunun gerekçesi de açık değildir. Çağlar'a göre, "Su İşleri" kavramının anlamının ne olduğu da belli değildir.¹⁴³

Türkiye'de çevre yönetimi açısından karşılaşılan sorunlar sadece biçimsel kurumsal sorunlarla sınırlı değildir. Özellikle 1990'ların ortalarından itibaren çevre politikaları marjinalleşmiş, içi boşaltılmış, somut uygulamalara geçirilemeyen söylemler biçiminde kalmıştır.¹⁴⁴ Çevre politikası ve bu çerçevede oluşturulan mevzuat, doğal varlıkların piyasalaştırılması ve çevre korumanın serbest piyasa ilişkilerine engel oluşturmasının önlenmesi hede-

¹⁴² TMMOB Orman Mühendisleri Odası, a.g.k., s. 12.

¹⁴³ Yücel Çağlar, "6223+636+644+645+646...", Şehrin Üzerindeki Eller, 2011, <http://www.sehrinuzerindekieller.org/wp-content/uploads/2011/07/636644645.pdf>, Erişim Tarihi 26.10.2011, s. 5.

¹⁴⁴ Algan, a.g.m., s. 4.

fine yönelik olarak yeniden yapılandırılmaktadır. Yerel yönetimler alanında ve Çevre Kanunu'nda yapılan son düzenlemeler bu öngörünün yaşama geçirilmesini sağlayacak niteliktedir.¹⁴⁵ Çalışma kapsamında incelenen KHK'lar da söz konusu dönüşümü aynı yönde sürdürecektir şekilde değişiklikler yapmaya devam etmektedir.

Algan'a göre, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın aynı siyasi irade tarafından sadece bir ay içerisinde, önce Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmesi, sonra da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı olarak parçalanması, üzerinde dikkatle durulması gereken bir husustur. Algan, 2007-2013 dönemini kapsayan 9. Kalkınma Planı'na bakıldığında, bu değişikliğin beklenen bir durum olduğuna işaret etmektedir. 9. Plan Stratejisi, 5 temel eksen üzerine kurulmuş olup, çevre, Rekabet Gücünün Artırılması başlığı altında ve "çevrenin korunması ve kentsel altyapının geliştirilmesi" olarak yer almaktadır. 9. Plan temel hedef olarak, "sürdürülebilir büyüme"yi amaçlamakta, çevrenin korunmasını "uzun vadede rekabet gücünü artırıcı" bir araç olarak görmektedir. Bu alanda da çevresel öncelikler, altyapı yatırımlarının tamamlanması, biyolojik çeşitliliğe ve genetik kaynaklara ekonomik değer kazandırılması olarak belirlenmiştir. Bu şekilde çevre, yeni kentsel mekânlar ve altyapı için kullanılabilir olacaktır. Yani bu bakış açısıyla, çevre koruma anlayışı, kentsel altyapı faaliyetleri ile atık su, kanalizasyon, çöp sorunlarının noktasal olarak çözümüne indirgenmektedir.¹⁴⁶

II.KHK'LARIN ÇEVRE AÇISINDAN ETKİLERİ

636, 644 ve 645 sayılı KHK'lar ve bu KHK'larda değişiklik yapan 648 ve 657 sayılı KHK'lar ile Bakanlıkların görevlerinde, hizmet birimlerinde ve personeline, çalışma usullerinde değişiklik yapılmıştır. Bu bölümde söz konusu değişiklikler ve etkileri ormanlar, kültür ve tabiat varlıkları, tarım arazileri, meralar ve su kaynakları üzerinden ele alınacaktır.

¹⁴⁵ Şengül, a.g.m., s. 79.

¹⁴⁶ Algan, a.g.m., s. 5.

A. Ormanlar Açısından

1992 yılında yürürlüğe giren, 3800 sayılı Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun¹⁴⁷ ile ayrı bir bakanlık olarak kurulan Orman Bakanlığı'nın görevleri ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir.

Orman Bakanlığı'nın orman alanlarına ilişkin görevleri; ormanların korunmasını, imar, ıslah ve bakımını sağlamak; orman sınırlandırılması ve kadastroğunu yapmak, vasıf tayini ile Devlet ormanlarına ilişkin irtifak hakkı tesisi ve iznine ait işleri yürütmek; ağaçlandırma planı düzenlemek ve ağaçlandırma yapmak, devamlı ve geçici fidanlıklar kurmak, gerçek ve tüzel kişilere gerekli teknik yardımda bulunmak; erozyonu önleyici her türlü tedbirleri almak, Devlet ormanları içindeki otlak, yaylak ve kışlakları özel mevzuatına göre ıslah etmek, otlatma amenajman planlarını yapmak ve yaptırmak; Devlet ormanları ile tüzel kişiliği haiz kamu kurumlarına ve özel ormanlara ait amenajman planlarını yapmak veya yaptırmak; yurtiçi odun hammadde ihtiyacını karşılamak, gerektiğinde ithalat, ihracat yapmak şeklinde sayılmaktadır (Madde 2).

Bakanlığın orman köylülerine ilişkin görevleri ise Devlet ormanları içinde ve bitişiğinde oturan köylülerin sosyal ve ekonomik gelişmelerini sağlamak amacıyla her türlü çalışmalarını yapmak, orman köylülerinin kalkındırılmasıyla ilgili her türlü kredi ve yardım kaynaklarını en iyi şekilde kullanarak, devlet ile orman köylülerinin işbirliğini sağlayacağı gerekli tedbirleri almak, başka yerlere nakledilecek orman köylülerinin bıraktıkları taşınmazların kamulaştırılmasını sağlamaktır. Koruma alanları açısından bakıldığında ise, Orman Bakanlığı milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve orman içi mesire yerleri ile av ve yaban hayatı sahalarının ayrılmasını, korunmasını, geliştirilmesini ve idaresini sağlamakla görevlidir (Madde 2).

3800 sayılı Kanun'un Orman Bakanlığı'na verdiği ormancılıkla ilgili görevler, 2003 yılında yayımlanan 4856 sayılı Çevre

¹⁴⁷ Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 07.08.1991 Tarihli ve 442 Sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun (Mülga) Resmi Gazete 04.06.1992, 21248.

ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'da da yer almıştır. Çevre Bakanlığı ile birleştirilmesine karşın, Orman Bakanlığı orman alanları ve orman köylülerine ilişkin görevlerini sürdürmüştür. 4856 sayılı Kanun ile Bakanlığın koruma alanlarına ilişkin görevleri içinde biyolojik çeşitlilik de yer bulmuştur (Madde 2v). Ancak Kanunun aynı maddesi "Millî parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve orman içi mesire yerleri ile biyolojik çeşitliliğin, av ve yaban hayatı alanlarının tespiti, yönetimi, korunması, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak" olarak değiştirilmiş; maddeye "işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak" ibaresi eklenmiştir. (Madde 2v).

636 sayılı KHK ile başlayan bakanlık yeniden yapılandırılmasında ise ormancılık açısından önemli değişiklikler olmuştur. 636 sayılı KHK ile ormancılık açısından Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen görevler şu şekilde sıralanmıştır: (Madde 2)

g) Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, özel çevre koruma bölgeleri ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak.

ğ) Ormanların korunması, geliştirilmesi ve ıslahı, bakımı, çölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ile ilgili politikaları oluşturmak.

ı) İklim değişiklikleri ve meteorolojik olayların izlenmesi, bununla ilgili gerekli tedbirlerin alınması için plan ve politikaları belirlemek.

Görüldüğü gibi, 636 sayılı KHK'da Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın ormancılıkla ilgili görevleri kısa ve genel olarak ifade edilmiştir. Koruma alanlarına yönelik Bakanlık görevi devam ederken, ikinci madde hükmüne "çölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ile ilgili politikaları oluşturmak" hükmü eklenmiştir. 3800 sayılı Kanun ile Orman Bakanlığı'na, 4856 sayılı Kanun ile Çevre ve Orman Bakanlığı'na verilen orman köylülerine iliş-

kin Bakanlık görevlerine ise yeni yapılanmada yer verilmemiştir. Bakanlık görevleri arasında iklim değişikliği sorunu ise özel olarak sayılmış; Bakanlık iklim değişiklikleri ve meteorolojik olayların izlenmesi, bununla ilgili gerekli tedbirlerin alınması için plan ve politikaları belirlemekle görevlendirilmiştir.

Bakanlık görevlerinin genel ve kısa ifadelerle ortaya konulması, Çevre, Orman ve Şehircilik olmak üzere farklı üç alanın tek bir bakanlığın çatısı altında toplanmasının doğal bir sonucu olarak görülebilir. Ancak söz konusu genel ve kısa ifadelerle ortaya konulan görevler, bazı değişikliklerle 645 sayılı KHK ile ayrı olarak kurulan Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın görevleri olarak da aktarılmıştır.

645 sayılı KHK ile yapılan değişikliklere bakıldığında, öncelikle dikkat çeken Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın orman alanlarına ilişkin görevleri ifade edilirken, madde hükmüne "ormanların... işletilmesi..." ifadesinin eklenmesidir. Ayrıca 636 sayılı KHK ile Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen görevler içinde yer alan iklim değişiklikleri ve meteorolojik olayların izlenmesi, bununla ilgili gerekli tedbirlerin alınması için plan ve politikaları belirlemek görevi Bakanlıkların ikiye ayrılması ile ikiye ayrılmıştır. Küresel iklim değişikliği ve bununla ilgili gerekli tedbirlerin alınması için plan ve politikaları belirlemek görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilirken, meteorolojik olayların izlenmesi ve bunlarla ilgili gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik politika ve stratejiler belirlemek görevi Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na verilmiştir. Bu şekilde bir tarafta ormanların işletilmesinde olduğu gibi ticari bakış açısı, diğer tarafta birbiri ile yakından bağlantılı konuları ikiye ayıran parçalı bakış açısı uygulama alanı bulmuştur.

Hizmet birimleri açısından bakıldığında, 3800 sayılı Kanun'a göre, Orman Bakanlığı'nın hizmet birimleri Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü, Orman ve Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü, Milli Parklar ve Av-Yaban Hayatı Genel Müdürlüğü'dür (Madde 8). 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre, bakanlık hizmet birimleri

Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel M¼d¼rl¼ğ¼, Orman-K¼y İlişkileri Genel M¼d¼rl¼ğ¼, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel M¼d¼rl¼ğ¼'d¼r.

636 sayılı KHK ile ormancılık hizmet birimleri k¼ç¼len bir bakanlık örg¼tlenmesi vardır. Ormancılıkla ilgili tek bakanlık hizmet birimi Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel M¼d¼rl¼ğ¼'d¼r. 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve G¼revleri Hakkında Kanun H¼km¼nde Kararname ile bu yapıya Ç¼lleřme ve Erozyonla M¼cadele Genel M¼d¼rl¼ğ¼ eklenmiştir (Madde 6.1). Bakanlık g¼rev dağılımında da g¼r¼ld¼ę¼ gibi, Bakanlığın Orman-K¼y İlişkileri Genel M¼d¼rl¼ğ¼ yeni örg¼tlenmede yer almamıştır.¹⁴⁸

3800 sayılı Kanun'a g¼re, Orman Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu Orman Genel M¼d¼rl¼ğ¼'d¼r (Madde 27). Çevre ve Orman Bakanlığı'nın bağlı kuruluşları Orman Genel M¼d¼rl¼ğ¼, Devlet Meteoroloji İşleri Genel M¼d¼rl¼ğ¼, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'dır (Madde 31). 636 ve 645 sayılı KHK'larda Bakanlığın bağlı kuruluşları sayılmamıştır. Ancak 645 sayılı KHK ile 31.10.1985 tarihli ve 3234 sayılı Orman Genel M¼d¼rl¼ğ¼ Teşkilat ve G¼revleri Hakkında Kanun H¼km¼nde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul¼ Hakkında Kanun'da Orman Genel M¼d¼rl¼ğ¼'n¼n g¼revlerine ilişkin olarak değişiklik yapılmıştır (Madde 30).¹⁴⁹

¹⁴⁸ 6223 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan KHK'larda, bakanlıkların genel örg¼tlenmesi açısından da değişiklikler yapılmıştır. Yeni bakanlıkların örg¼tlenmesinde 3046 sayılı Kanun'da öng¼r¼len ¼çl¼ ayırıma (anahizmet – danışma/denetim – yardımcı hizmet) uyulmamıştır. Bakanlıklarda kurulan birimlerden hangilerinin anahizmet, hangilerinin danışma denetim, hangilerinin yardımcı hizmet birimi olduğu ayrıca belirtilmemiştir. Yeni bakanlıkların örg¼tlenmesinde "¼çl¼ sınıflandırma ilkesi" geçersiz kılınmıştır. Yeni kurulan ve yeniden yapılandırılan bakanlıklarda "Teftiş Kurulu" yapısına da yer verilmemiştir. Kararnameler bakanlıkları, devletin icracı – hizmet sunan b¼l¼mler olarak değil, "d¼zenleyici ve denetleyici kurumlar" niteliğinde yapılara d¼n¼řt¼rm¼řt¼r. Bir kısım hizmet özel idarelere devredilirken, önemli bir b¼l¼m hizmetin gön¼ll¼ kuruluş – özel sekt¼r şirketlerince g¼r¼lmesini sağlayacak bir yapı kurulmuştur. G¼ler, a.g.m., s. 7-8.

¹⁴⁹ Orman Genel M¼d¼rl¼ğ¼'n¼n (OGM) kurumsal yapısında da değişiklik yapılmıştır. 3234 sayılı Kanun'a g¼re, OGM ana hizmet birimleri Orman Koruma ve Yangınla M¼cadele Dairesi Başkanlığı, Kadastro ve M¼lkiyet Dairesi Başkanlığı, Orman İdaresi ve Planlama Dairesi Başkanlığı, İşletme ve Pazarlama Dairesi Başkanlığı, Silvik¼lt¼r Dairesi Başkanlığı ve İnaşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı'dır. 645 sayılı KHK ile s¼z konusu birimler varlığını s¼rd¼rmekte, yeni yapıda Orman Zararlılarıyla M¼cadele ve Orman Yangınlarıyla M¼cadele birimleri birbirlerinden ayrılmaktadır. Ayrıca Genel M¼d¼rl¼k b¼nyesinde beş yeni hizmet birimi oluşturulmaktadır. Bunlar Ağaçlandırma Dairesi Başkanlığı, Toprak Muhafaza ve Havza Islahı Dairesi Başkanlığı, Orman ve K¼y

3234 sayılı Kanun'da Orman Genel Müdürlüğü'nün (OGM) görevleri arasında, ormanların teknik ve ekonomik icaplara göre yönetilmesi ve işletilmesi vurgulanmaktadır:

Madde 2b. Ormanları, devamlılığını sağlayacak şekilde, teknik ve ekonomik icaplara göre idare etmek ve işletmek, asli ve tali orman ürünlerinin; üretim, taşıma, depolama, iş ve işlemlerini yapmak ve yaptırmak, bu ürünleri yurt içinde ve dışında pazarlamak, ormancılık hizmetleri ile ilgili gerekli araç ve gereçleri temin ve tedarik etmek.

3234 sayılı Kanun'a göre, Orman Genel Müdürlüğü'nün diğer görevleri ormanların geliştirilmesini, usulsüz ve kanunsuz müdahalelere, tabii afetlere, yangınlara, muhtelif zararlılara karşı korunmasını ve gerekli kontrolleri sağlamak; ormanları imar ve islah etmek; orman kadastro ve mülkiyetiyle ilgili işlemlerle, ormanlardaki izin, intifa ve irtifak işlemlerini yürütmek; Döner Sermaye İşletmeleri kurmak; hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim yaptırmak; araştırma, envanter, basım, yayım ve tanıtma işleri ile projeleri yapmak, yaptırmak, uygulamak; malzeme, arsa, arazi, bina, tesis, tesisat, makineler sağlamak, bakım ve revizyonlarını yapmak; orman ve orman yolları ağının tespit etmek ve etüd proje çalışmalarını yapmaktır.

645 sayılı KHK ile Orman Genel Müdürlüğü'nün görevleri ortaya konulurken, ormanların ekolojik ve sosyo-kültürel fonksiyonları eklenmiş; ormanların bitki ve hayvan varlığı ile birlikte ekosistem bütünlüğü içinde ele alınması vurgulanmıştır. 645 sayılı KHK'nın 30. maddesi ile yapılan değişikliğe göre, OGM "orman kaynaklarını, ekolojik, ekonomik ve sosyo-kültürel faydalarını dikkate alarak, bitki ve hayvan varlığı ile birlikte, ekosistem bütünlüğü içinde idare etmek, katılımcı ve çok amaçlı şekilde planlamak; orman ürün ve hizmetlerinin sürekliliğini güvence altına alarak ormanları teknik, sosyo-kültürel, ekolojik ve ekonomik icaplara göre işletmek" ile görevlendirilmiştir.

İlişkileri Dairesi Başkanlığı, Odun Dışı Ürün ve Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Fidanlık ve Tohum İşleri Dairesi Başkanlığı'dır (Madde 30.2).

Ormanların ekosistem bütünlüğü içinde ele alınması ormanların korunması açısından çok önemlidir. Orman Mühendisleri Odası da bakanlık yeniden yapılandırılması önerilerinde bunu açıkça vurgulamıştır. Orman Mühendisleri Odası'na göre, ormanlar, dar anlamda biyolojik üretim yapan varlıklar olarak görülmemeli ve ekolojik işlevleri ön plana çıkartılmalı, koruma ağırlıklı yeni yapılanmalar içinde düşünülmalıdır.¹⁵⁰

Ancak 645 sayılı KHK'ya genel olarak bakıldığında, ormanların ekosistem bütünlüğü içinde ele alınması, sadece OGM'nin görevleri içinde sınırlı olarak yer bulmakta; Bakanlık görevleri ya da Bakanlık hizmet birimlerinin görevleri sayılırken bu husus göz ardı edilmektedir. 645 sayılı KHK'da konu "ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, ıslahı ve bakımı..." olarak düzenlenmektedir (Madde 2a).

Ayrıca orman varlığı açısından, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 57-64. maddeleriyle özel kişi ve kuruluşların "Devlet ormanı" sayılan yerlerde "özel ağaçlandırma" yapabilmelerine, fidanlık kurabilmelerine çeşitli destekler sağlanmaktaydı. Bu uygulama 645 sayılı KHK'nın 30. maddesi ile 3234 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle Orman Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında da sayılmıştır. OGM 'gerçek ve tüzel kişilerin özel ağaçlandırma, imar-ihya, erozyon kontrolü çalışmaları ile fidanlık tesis etmesi, işletmesi ve pazarlamasını desteklemek' ile görevlendirilmiştir. Geçmişteki uygulamalar anımsandığında, bu düzenlemeyle "devlet ormanı" sayılan yerlerin özel meyve bahçelerine dönüştürülmesine süreklilik kazandırılmış olmaktadır.¹⁵¹

Günümüzde orman alanları açısından bir tarafta bu alanların ticari bakış açısıyla işletilmesi ön plana çıkarken, diğer tarafta özellikle İstanbul başta olmak üzere büyük kentlerde ulaşım ve konut projeleri nedeniyle orman alanlarının kaybolması tehdiidi giderek artmaktadır. KHK'larla ortaya çıkan yapının, orman alanlarının korunması açısından bu baskıya karşı koyma hedefine ve gücüne sahip olmadığı söylenebilir.¹⁵²

¹⁵⁰ TMMOB Orman Mühendisleri Odası, a.g.k., s. 8.

¹⁵¹ Çağlar, "6223+636...", s. 8.

¹⁵² KHK'ların yanı sıra orman alanlarına ilişkin en son yasal düzenlemelerden

B. Kültür ve Tabiat Varlıkları Açısından

Daha önce belirtildiği gibi, 636 sayılı KHK'ya göre, tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, özel çevre koruma bölgelerinin yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilirilmesini sağlamak görevi Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmişti (Madde 2.1.g). Bakanlıkların ayrılması ile bu görev Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na verilmiştir. Madde hükmünde yapılan değişiklikle "özel çevre koruma bölgeleri" maddeden çıkarken, maddeye "sulak alanlar" eklenmiştir.¹⁵³

645 sayılı KHK ile, Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü konuyla ilgili olarak görevlendirilmiştir. 645 sayılı KHK'nın 8. maddesine göre, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanların ayrılması, korunması, planlanması, düzenlenmesi, geliştirilmesi, tanıtılması, yönetilmesi, işletilmesi ve işlettilirilmesi ile ilgili işleri yürütmek Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir (Madde 8.1.a).

Tabiat varlıkları Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın görev alanı içinde sayılmakla birlikte, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kuruluşunu düzenleyen 644 sayılı KHK'da değişiklik öngören 648 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da süreç içinde görevlendirilmiştir. Hatta 648 sayılı KHK'nın getirdiği yeni düzenlemelerin çoğu doğal sit alanlarının yeniden düzenlenmesi, bundan sonraki yapılarına ilişkin karar verecek olan kurum, komite ve kişilerin görevleri ve biyolojik çeşitliliğin nasıl korunması gerektiğine ilişkindir.¹⁵⁴

bir diğeri 2/B Yasası olarak da ifade edilen, 26 Nisan 2012 tarih ve 28275 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi İle Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun'dur. Bu Kanun ile Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin satışı konusu düzenlenmektedir.

¹⁵³ 645 sayılı KHK, madde 2.1.b) Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilirilmesini sağlamak.

¹⁵⁴ Damla Cihangir, *İKV Değerlendirme Notu AB Çevre Politikaları ve 17 Ağustos 2011 Tarihli, 648 Sayılı KHK*, İKV Yay., 2011, s. 3.

Genel olarak 648 sayılı KHK ile tabiat varlıkları açısından önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunların başlıcaları; doğal sit alanlarına yönelik yetkilerin Kùltür ve Turizm Bakanlığı'ndan Çevre ve şehirçilik Bakanlığı'na geçmesi; 2863 sayılı Kùltür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'ndaki değişikliklerin TBMM'de tartişılmadan yürürlüğe girmesi; önceden Kùltür ve Turizm Bakanlığı'nda bulunan koruma kurullarının tabiat varlıkları ile ilgili yetkilerinin Çevre ve şehirçilik Bakanlığı'na geçmesi; daha önceden İl Genel Meclisleri ile Belediyelerdeki imar planlama yetkilerinin Çevre ve şehirçilik Bakanlığı'na geçmesi; Özel Çevre Koruma Kurumu'nun kapatılması; tüm Kùltür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları ve Yüksek Kurul Üyelerinin görevlerine son verilmesi, bu kurullar yerine yeni kurulacak ve adları "Kùltür Varlıklarını Koruma Kurulları" olacak olan kurullara daha önceden üniversitelerden yapılan üye atamalarına son verilmesi ve tüm üyelerin Bakanlıkça belirlenmesi; Bakanlıkça yeni kurulacak olan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün tüm doğal sitlere, korumaya alınmış bölgelere, tabiat varlıklarına ilişkin değerlendirme yaparak, tescil, onay ve ilanlara dair usul ve esasları ve doğa koruma alanlarının sınırlarını yeniden belirleyecek olması; İllerde Çevre ve şehirçilik Bakanlığı'nın temsilcisi başkanlığında, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne bağlı "Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları" kurulması; bir ildeki toplam mera, yaylak ve kışlakların binde 5'inin Çevre ve şehirçilik Bakanlığı tarafından 29 yıllığına tahsis edilebilecek olmasıdır.¹⁵⁵ Söz konusu değişiklikler izleyen bölümde ele alınmaktadır.

1. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün Kurulması

648 sayılı KHK'ya göre, taşınır tabiat varlıkları hariç tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları ile ilgili olarak, Kanunda öngör÷len iş, işlem ve kararlar bakımından görevli ve yetkili bakanlık, Çevre ve şehirçilik Bakanlığı'dır (Madde 51).

¹⁵⁵ Cihangir, a.g.k., s. 2-3.

648 sayılı KHK'nın 3. maddesi ile 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 6. maddesine eklenen (g) bendi ile 'Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü' oluşturulmuştur. Aynı şekilde 648 sayılı KHK'nın 10. maddesi ile 644 sayılı KHK'nın 13. maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 13/A maddesi ile Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün görevleri ortaya konulmuştur.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Genel Müdürlüğün görevleri şunlardır: (Madde 13/A)

(1) a) Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların tescil, onay ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tescil etmek.

b) Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay, değişiklik ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tespit ve tescil etmek, yönetmek ve yönetilmesini sağlamak.

c) Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak.

ç) Tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların bulunduğu yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak.

d) Orman alanları dışında yer alan korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıkları, koruma alanları ve doğal sit alanlarının Bakanlıkça belirlenen ilke kararlarına, onaylanan planlara uygun olarak kullanılmak üzere tahsisini gerçekleştirmek, uygulamaların tahsis şartlarına uygun olarak gerçekleşmesini izlemek ve denetlemek.

e) Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerine ilişkin olarak; hâlihazır haritaları aldirmek, gerekli görülen projeleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, her türlü araştırma ve inceleme yapmak, yaptırmak, izlemek, eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları yürütmek, kullanım yasağı getirilen alanların kamulaştırma veya benzer yollarla kamunun eline geçirilmesini sağlamak, kontrol ve denetim yapmak, gerekli görülen alanların korunması ve kirliliğin önlenmesi amacıyla yatırım yapmak veya ilgili idarelerin yatırım projelerini desteklemek, bu alan ve bölgelerde Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ilişkin her türlü tasarrufta bulunmak, işletmek, işlettilmek ve kullanım izinlerini vermek, korunan alanlara ilişkin insan ve finansman kaynağı sağlamak.

f) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

(2) Orman ve orman rejimine tabi olmayan yerlerde Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nca tespit edilen veya ettirilen tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve benzeri diğer koruma alanları ile Bakanlıkça tespit edilen doğal sit alanları, tabiat varlıkları ve bunların koruma alanlarının tescil ve ilanı Bakanın onayı ile yapılır. Ancak Bakanlıkça yapı yasağı önerilen tabiat varlıkları ve doğal sit alanları dahil orman rejimine tabi olmayan bütün koruma alanları Bakanlar Kurulu kararı ile tescil ve ilan edilir. Uygulama imar planı kararı ile yapı yasağı getirilen özel mülkiyete konu alanlara ilişkin arazi ve arsa düzenlemesi, trampa veya kamulaştırma işlemleri, bu alanların yönetimi ve işletmesini üstlenen kuruluşlarca veya Bakanlıkça gerçekleştirilir."

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların tescil, onay ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tescil etmek; bu alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak; tahsislerini gerçekleştirmek; her türlü proje, eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerini yürütmek, bu alan ve bölgelerde Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ilişkin her türlü tasarrufta bulunmak, işletmek, işletletmek ve kullanım izinlerini vermek ile görevlendirilmiştir. Genel Müdürlüğün tabiat varlıklarına ilişkin söz konusu görevlerinin yanı sıra bu alanların doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanlarla çakıştığı yerlerde de görevleri vardır. Öncelikle Genel Müdürlük bu alanların koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermekle görevlendirilmiştir. İkinci olarak ise bu alanların her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak da Genel Müdürlüğe görev olarak verilmiştir (Madde 13A).

Tabiat varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü 648 sayılı KHK ile kapatılan¹⁵⁷ Özel Çevre Koruma Kurumu'nun görevlerini üstlenmesinin yanı sıra doğal sit alanlarına ilişkin yetkiler kazanmıştır.¹⁵⁸

Diğer yandan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün görevleri, Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün görevleri ile çakışmıştır. Bu nedenle 648 sayılı KHK'nın 30. maddesi

¹⁵⁷ 648 sayılı KHK'nın 15. maddesi ile 644 sayılı KHK'ya eklenen EK Madde 1 ile 19/10/1989 tarihli ve 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kapatılmıştır.

¹⁵⁸ TMMOB Şehir Plancıları Odası, 648 Sayılı "Kanun Hükmünde Kararname" Değerlendirmesi Raporu, 2011, http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=3260&tipi=4&sube=0, Erişim Tarihi 8.2.2012, s. 5.

ile Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün tabiat varlıkları ile ilgili görevleri yeniden şu şekilde düzenlenmiştir:

"a) Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanların tespiti, bunlardan Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tescil edilenlerin korunması, geliştirilmesi, tanıtılması, yönetilmesi, işletilmesi ve işlettirilmesi ile ilgili işleri yürütmek ve denetlemek."

"ğ) Orman ve orman rejimine tabi yerlerde tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları ile sulak alanları ve benzeri koruma alanlarının tescil ve ilanını yapmak."
(Madde 30)

Bu noktada bir bütün olarak ele alınması gereken çevre unsurlarının, KHK'lar aracılığıyla ayrı iki bakanlık tarafından ele alınmasının yarattığı karmaşa açıkça görülebilmektedir. Orman ve orman rejimine tabi olan yerler ile olmayan yerlerde, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanların tespiti ve tescili birbirinden ayrılmaktadır. Tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde ise karmaşa devam etmekte; daha önce belirtildiği gibi "bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek" görevi Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne verilmektedir.¹⁵⁹

Ayrıca TMMOB Şehir Plancıları Odası'nın dikkat çektiği gibi, yapılan düzenleme ile doğal değerlerin korunmasına yönelik yapılan "Uzun Devreli Gelişme Planı" kavramı terk edilirken, bu kavramın yerini çevre düzeni planı ve imar planı kavramları almıştır. Koruma alanlarına yönelik imar planlarının yapılması ve onaylanması yetkilerinin yanı sıra, doğal koruma alanları ile tarihi, arkeolojik ve kentsel sit alanlarının çakıştığı yerlerde de planlama yetkilerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmesi, doğal de-

¹⁵⁹ KHK'nın metin dilinde de sorunlar vardır. TMMOB Çevre Mühendisleri Odası 648 sayılı KHK'da yapılan düzenlemelerin "çalakalem hazırlandığını", ülkemizin geleceğini etkileyecek KHK'larda sürekli tekrarların yer aldığını, özellikle Madde 13'ün c ve ç bentlerinde [bkz. 26 nolu dipnot] gereksiz tekrarlarla özensizlik görüldüğünü belirtmiştir. TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, "Çevre' KHK'lerle Tahrip Ediliyor", 23.08.2011, AKP'nin KHK'leri ve TMMOB, TMMOB Yayını, 2011, Ankara, s. 131.

ğerlerin yanı sıra, kültürel alanları da yapılaşmaya açılacak alanlar olarak gören bir yaklaşımı göstermektedir.¹⁶⁰

2. 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler

648 sayılı KHK'nın 41-52. maddeleri ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. Koruma amaçlı imar planları; Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Koruma Bölge Kurulları'nın kuruluş, görev, yetki ve çalışma şekilleri; koruma alanlarının mevcut statülerine ilişkin olarak yeni düzenlemeler kabul edilmiştir.

a. Koruma Amaçlı İmar Planlarındaki Değişiklikler

648 sayılı KHK'nın 42. maddesi ile 2863 sayılı Kanun'un 17. maddesinde yapılan değişiklikle koruma amaçlı imar planlarının yapım sürecinde değişikliğe gidilmiştir.

2863 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre, koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar, koruma bölge kurulu tarafından üç ay içinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları belirlenir. Belediyeler, valilikler ve ilgili kurumlar söz konusu alanda ilgili meslek odaları, sivil toplum kuruluşları ve plandan etkilenen hemşerilerin katılımı ile toplantılar düzenleyerek koruma amaçlı imar planını hazırlatıp, incelenmek ve sonuçlandırılmak üzere koruma bölge kuruluna vermek zorundadır. İki yıl içinde koruma amaçlı imar planı yapılmadığı takdirde, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının uygulanması, koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar durdurulur. Bu iki yıllık süre içinde zorunlu nedenlerle plan yapılamadığı takdirde koruma bölge kurulunca bu süre bir yıl daha uzatılabilir (Madde 17a).

Yukarıdaki maddede yer alan "ilgili meslek odaları, sivil toplum kuruluşları ve plandan etkilenen hemşerilerin katılımı ile toplantılar düzenleyerek" ifadesi, 648 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen maddede yer almamıştır. Plan yapımı açısından belediyeler, valilikler ve ilgili kurumların görev üstlendiği yeni düzenlemenin,

¹⁶⁰ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 6.

ilgili meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve etkilenen hemşehrileri içermemesi, katılımın daraltıldığını göstermektedir.

2863 sayılı Kanun'un 17. maddesi koruma amaçlı imar planlarının kimler tarafından hazırlanacağını düzenlemektedir. Bu maddeye göre, "Koruma amaçlı imar plânları; müellifi şehir plâncısı olmak üzere; alanın konumu, sit statüsü ve özellikleri göz önünde bulundurularak mimar, restoratör mimar, sanat tarihçisi, arkeolog, sosyolog, mühendis, peyzaj mimarı gibi meslek gruplarından Bakanlıkça belirlenecek uzmanlar tarafından hazırlanır." Bu madde hükmünde yer alan "mimar, restoratör mimar, sanat tarihçisi, arkeolog, sosyolog, mühendis, peyzaj mimarı gibi" ifadesi 648 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Yeni düzenlemede koruma amaçlı imar planlarının "ilgili meslek gruplarından" Bakanlıkça belirlenecek uzmanlar tarafından hazırlanacağı hükme bağlanmıştır (Madde 42). Kanun maddesinde ilgili meslek gruplarının adının doğrudan sayılmamasının, Bakanlığın uzman belirleme iradesini daha fazla serbestleştirdiği söylenebilir.

2863 sayılı Kanun'un 17. maddesinin 3. paragrafında yapılan değişikliklerle koruma amaçlı imar planının yapımı ve geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları açısından değişiklik yapılmıştır. Değişiklik öncesinde, sit alanı olarak koruma altına alınan alanlarda iki yıl içinde koruma amaçlı imar planı yapılması, zorunlu durumlarda bu sürenin koruma bölge kurulu tarafından bir yıl uzatılabileceği düzenlenmiş durumdayken, bu süre 648 sayılı KHK ile doğrudan üç yıl olarak düzenlenmiş ve koruma bölge kurullarına bu süreyi sınırsız biçimde uzatma yetkisi tanınmıştır.¹⁶¹

TMMOB Şehir Plancıları Odası'na göre, bu durum, değişiklik öncesinde koruma amaçlı imar planı yapılmasını özendiren ve

¹⁶¹ Değişiklik öncesi 2863 sayılı Kanun Madde 17, paragraf 3: "...İki yıl içinde koruma amaçlı imar planı yapılmadığı takdirde, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının uygulanması, koruma amaçlı imar planı yapılmaya kadar durdurulur. Bu iki yıllık süre içinde zorunlu nedenlerle plan yapılmadığı takdirde koruma bölge kurulunca bu süre bir yıl daha uzatılabilir. 648 sayılı KHK ile değişik Madde 17, paragraf 3: "...Üç yıllık süre içinde zorunlu nedenlerle plan yapılmadığı takdirde koruma bölge kurulunca gerekçeli olarak bu süre uzatılabilir. Uzatılan süre içerisinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları uygulanır. Sit alanlarına ilişkin tüm ölçeklerde yapılmış; koruma bölge kurullarının uygun görüşü alınarak yürürlüğe giren planların yargı kararları ile uygulamasının durdurulması veya iptal edilmesi halinde ilgili koruma bölge kurulunca geçiş dönemi yapılanma şartları yeniden belirlenir."

belirlenen sürenin sonunda geçersiz hale gelen "geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları"nın sürekli uygulanmasını olanaklı hale getirmektedir. Böylesi bir düzenleme, koruma amaçlı imar planlarının yapılmasını engellemenin yanı sıra, sit alanlarında plansız biçimde yapılaşmanın da önünü açacaktır.¹⁶²

648 sayılı KHK ile aynı madde içinde yapılan bir diğer düzenleme ile yargı kararlarıyla koruma amaçlı imar planı durdurulmuş ya da iptal edilmiş alanlarda da koruma bölge kurulu kararlarıyla yeni yapılaşmaların önünü açmaya yönelik düzenlemeye gidilmiştir. Bu haliyle yapılan düzenleme yargı kararlarını devre dışı bırakmayı amaçlayan, sit alanlarında koruma bölge kurulu işbirliği ile gerçekleştirilecek talanın önünü açan bir düzenleme olma niteliği taşımaktadır. Bu konudaki örnek Ankara Ulus örneğidir.¹⁶³

b. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İle Koruma Bölge Kurullarının Kuruluş, Görev, Yetki ve Çalışma Şekillerinin Değiştirilmesi

2863 sayılı Kanun'un 51-63. maddelerinde Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Koruma Bölge Kurullarının kuruluş, görev, yetki ve çalışma şekilleri düzenlenmektedir. 648 sayılı KHK ile söz konusu örgütlenme açısından önemli değişiklikler yapılmıştır.

¹⁶² TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 9.

¹⁶³ A.k., s. 9-10. Örneğin, birçok kentte olduğu gibi, kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmaya başladığı Ankara'da 1/5000 ölçekli "Ankara Tarihi Kent Merkezi Kentsel Yenileme Alanı Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı" ile 1/1000 ölçekli "Ankara Tarihi Kent Merkezi Kentsel Yenileme Alanı Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı" Ankara Yenileme Alanı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Müdürlüğü'nün 17 Mayıs 2005 tarih ve 25 sayılı kararı ile uygun görülmüştür. Söz konusu planlar Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nce de 15 Haziran 2007 tarih ve 1619 sayılı karar ile onaylanmıştır. Her iki karar da Mimarlar Odası Ankara Şubesi ile birlikte meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerince yargıya taşınmıştır. Dava konusu işlemlerin yasa ve yönetmelik hükümleri ile şehircilik ve planlama ilkelerine, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olmadığı yönündeki bilirkişi raporu doğrultusunda Ankara 10. İdare Mahkemesi, 12 Eylül 2008 tarihinde dava konusu işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir. 4 Mart 2009 tarihinde ise dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmiştir. Bunun üzerine 17 Şubat 2010 tarihli Resmi Gazete'de ilan edilen 2010/88 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Ulus tarihi kent merkezi kapsamında yer alan alanlar yenileme alanı olarak kabul edilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun bu kararının da iptali istemiyle yargıya başvurulmuş olup, dava Danıştay 6. Dairesinde sürmektedir. "Ankara'da Kentsel Dönüşüm", 25.02.2012, <http://www.gazetesobe.org/index.php?Did=142>, Erişim Tarihi 3.7.2012, s. 1.

2863 sayılı Kanun'a göre, yurtiçinde bulunan ve bu Kanun kapsamına giren korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hizmetlerin bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak üzere, Bakanlığa bağlı "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu" ile Bakanlıkça belirlenecek bölgelerde "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları" kurulur. 648 sayılı KHK ile öncelikle "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu" ibareleri "Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu" şeklinde ve "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu" ile "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu" ibareleri "Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu" şeklinde değiştirilmiştir (Madde 41).

2863 sayılı Kanun'a göre, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun¹⁶⁴ görev ve yetkileri; korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek; Koruma bölge kurulları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak; uygulamada doğan genel sorunları değerlendirerek görüş vermek suretiyle, Bakanlığa yardımcı olmaktır. 648 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile Kurul görevlerine, "Bakanlıklarca Koruma Yüksek Kurulu'nda görüşülmesi talebiyle gönderilen ve gündeme alınan konularda karar vermek" eklenmiştir. Bir başka deyişle, değişiklik öncesi Bakanlık'a görüş vermek suretiyle yardımcı olma görevi üstlenmiş olan Kurul, değişiklik sonrası tüm Bakanlıklar tarafından gönderilen ve gündemine alınan konularda karar alma yetkisi kazanmıştır. Bu durum karar alma alanı genişleyen bir Kurul anlamına gelmektedir.

TMMOB Şehir Plancıları Odası, yapılan bu değişiklikle ilgili olarak, bazı belediyelerin ve merkezi kurumların, koruma bölge kurullarında kabul ettiremedikleri bazı kararların, merkezi olarak

¹⁶⁴ 2863 sayılı Kanun'un 648 sayılı KHK ile değişik Madde 53'e göre, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun üyeleri; Bakanlık Müsteşarı, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, Bakanlığın ilgili Müsteşar Yardımcısı, Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürü, Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ilgili Genel Müdürü, Orman Genel Müdürü veya Yardımcısı, Vakıflar Genel Müdürü veya Yardımcısı, Koruma bölge kurulları üyelerinden Bakanlıkça seçilecek altı üye, Maden İşleri Genel Müdürü veya Yardımcısı, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürü veya Yardımcısı'dır.

oluşturulan Koruma Yüksek Kurulu tarafından görüşülmesinin ve karara bağlanmasının önünün açıldığına dikkat çekmektedir.¹⁶⁵

648 sayılı KHK ile Koruma Yüksek Kurulu'nun toplanma ve karar alması açısından değişiklik getirilmiştir. Değişiklik öncesi Koruma Yüksek Kurulu yılda en az iki defa toplanmakta; Bakanlık gerekli gördüğünde kurulu olağanüstü toplantıya çağırarak; Koruma Yüksek Kurulu salt çoğunlukla toplanmakta ve toplantıya katılan üyelerin en az dörtte üçünün oyları ile karar vermektedir (2863 sayılı Kanun, Madde 51). 648 sayılı KHK ile yapılan değişikliğe göre ise, Koruma Yüksek Kurulu'nun gündemi Bakanlıkça belirlenir. Gündemin belirlenmesini müteakip Koruma Yüksek Kurulu toplantıya çağırılır. Toplantı sayısına bir sınırlama getirilmez. Koruma Yüksek Kurulu salt çoğunlukla toplanır, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir. Koruma Yüksek Kurulu'nca karar verilen konular ilgili koruma bölge kurulu kurulunca tekrar görüşülmez (Madde 45). 648 sayılı KHK'ya göre, Koruma Yüksek Kurulu'nun başkanı, Bakanlık Müsteşarıdır. Bakan, gerekli gördüğü takdirde Kurula başkanlık eder, ancak oy kullanmaz. Müsteşar bulunmadığı zaman görevlendireceği Müsteşar Yardımcısı Kurula başkanlık eder." (Madde 46).

Görüldüğü gibi, yapılan değişiklik ile Kurul gündemi Bakanlık tarafından belirlenirken, karar yeter sayısı toplantıya katılan üyelerin en az dörtte üçünden salt çoğunluğuna indirilmektedir. Ayrıca yapılan düzenlemede, Koruma Yüksek Kurulu tarafından alınan kararların yeniden koruma bölge kurulu tarafından görüşülemeyeceğinin düzenlenmesi, kültür varlıkları ve sit alanları üzerinde koruma bölge kurulu kontrolünün kalkmasına, koruma bölge kurullarının fiili olarak devre dışı bırakılmasına neden olabilecektir.¹⁶⁶

Diğer yandan koruma bölge kurullarının üye profili de değişmiştir. 2863 sayılı Kanun'un 55. maddesine göre, koruma bölge kurullarına Bakanlıkça ve Yüksek Öğretim Kurulu'nca (YÖK) üye

¹⁶⁵ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 10.

¹⁶⁶ A.k., s. 10.

seçilmekte idi. 3'ü Bakanlık, 2'si YÖK tarafından atanan 5 kişiden oluşan Kurul'ların üye sayısı 2004'de 5'ten 7'ye, Bakanlık tarafından atanan üye sayısı 3'ten 5'e çıkarılmıştır.¹⁶⁷ 648 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle ise koruma bölge kurullarına Yüksek Öğretim Kurulu'nun üye seçimi kaldırılmıştır (Madde 47). YÖK tarafından seçilen iki üyenin de bakanlık tarafından seçilmesi ile Bakanlık tarafından seçilen üye sayısı 7'ye yükselmiştir (Madde 49).

TMMOB Şehir Plancıları Odası'na göre, 2004 yılında yapılan değişiklikle başlatılan, aslen özerk olması gereken koruma kurullarını kontrol altına alma girişiminde sona gelinmiştir. Yeni değişiklikle koruma bölge kurullarına YÖK tarafından üye atanması uygulamasına da son verilmesi ve tüm atamaların Bakanlık tarafından yapılması ile koruma bölge kurullarının özerklikten tümüyle uzaklaştırıldığı ifade edilebilir.¹⁶⁸

648 sayılı KHK'nın 49. maddesi ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 58. maddesinde değişikliğe gidilmiş ve koruma bölge kurullarına gözlemci olarak katılma hakkına sahip olan meslek odalarının katılımını engellemeye yönelik düzenleme yapılmıştır. 2004 yılında yapılan düzenlemede "ilgili meslek odaları koruma bölge kurulu toplantılarına gözlemci olarak katılabilirler" denilirken, yapılan değişiklikle "koruma bölge kurulu müdürlüğünün daveti" şartı getirilmiştir.¹⁶⁹ Böylesi bir değişikliğin, koruma bölge kurullarında görüşülecek olan ve meslek odalarının tepkisini çekecek olan konuların görüşülmesinin gizli olarak yapılabilmesini sağlamayı, katılımı engellemeyi, kararların gizlenmesini amaçladığı söylenebilir.¹⁷⁰

648 sayılı KHK ile 2863 sayılı Kanun'un koruma bölge kurullarının kararlarına uyma zorunluluğuna ilişkin 61. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Değişiklik öncesi düzenlemeye göre, "Plânlama yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile valilik ve beledi-

¹⁶⁷ A.k., s. 10.

¹⁶⁸ A.k., s. 10.

¹⁶⁹ 648 sayılı KHK, "Koruma bölge kurulunun gündemiyle ilgili meslek odaları, koruma bölge kurulu müdürlüğünün davetiyle toplantılara gözlemci olarak katılabilir." (Madde 49).

¹⁷⁰ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 10.

yeler, kurullarca alınmış ve alınacak sit alanı, derecelendirilmesi, sit geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları, koruma amaçlı imar plânları ve revizyonlarına ilişkin kararlara karşı altmış gün içerisinde Koruma Yüksek Kuruluna itiraz edebilirler. Bu itirazlar, Koruma Yüksek Kurulunca incelenir ve en geç altı ay içinde karara bağlanır. (Madde 61). 648 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle "Koruma bölge kurullarınca alınan kararlara kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce yapılan itirazlar, Bakanlıkça değerlendirilerek gerekli görüldüğü takdirde Koruma Yüksek Kurulu gündemine alınır. Bu itirazlar, Koruma Yüksek Kurulunca incelenir ve en geç üç ay içinde karara bağlanır." (Madde 50).

648 sayılı KHK ile yapılan bu düzenleme ile bölge kurullarının kararlarına karşı gerçek ve tüzel kişilere de Koruma Yüksek Kurulu'na itiraz edebilme imkanı getirilmiştir. Ancak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra gerçek ve tüzel kişilerce yapılan itirazlar öncelikle Bakanlık tarafından değerlendirilecek, gerekli görüldüğü takdirde Koruma Yüksek Kurulu'nun gündemine alınacaktır. Bu durumda Bakanlık tarafından gerekli görülmeyen itirazlar değerlendirmeye alınmayacağından, Bakanlık ön eleme görevi üstlenmekte, sürecin yönünü belirleyebilmektedir.

Yapılan itirazların Bakanlıkça değerlendirilmesi ve 'gerekli görüldüğü takdirde' Koruma Yüksek Kurulu gündemine alınacağına ilişkin düzenleme, itiraz haklarının kısıtlanmasının yanı sıra, itiraz konusu ve itirazcılara bağlı olarak ayrımcılık yapılmasının önünü açacak bir düzenleme niteliğine sahiptir.¹⁷¹

648 sayılı KHK'nın 51. maddesi ile 2863 sayılı Kanun'a Ek Madde 4 eklenmiştir. Ek Madde 4 çerçevesinde tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları ile ilgili hususlarda karar almak ve Kanunda öngörülen diğer iş ve işlemlerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yardımcı olmak üzere; Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve taşrada Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları'nın oluşturulması karara bağlanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müsteşarı ya da Müsteşar Yardımcısının başkanlığında toplanacak komisyonlarda,

¹⁷¹ A.k., s. 10-11.

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürü ve söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış biyolog, peyzaj mimarı, ziraat, çevre, orman ve su ürünleri mühendisleri, hukukçular ve Bakanlıkça uygun görülecek uzmanlar yer alacaktır. 648 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin üzerinden üç ay geçmeden Resmi Gazete`de 2.11.2011 tarihinde yayımlanan 662 sayılı KHK¹⁷² ile biyolog, peyzaj mimarı, ziraat ve su ürünleri mühendisleri madde kapsamından çıkarılmış ve komisyonlarda sadece mimar, şehir plancısı, orman veya çevre mühendislerinin görev yapması öngörülmüştür.¹⁷³

648 sayılı KHK'nın 52. maddesi ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na iki geçici madde eklenmesine karar verilmiştir. Geçici Madde 10 ile Türkiye genelinde var olan tüm koruma bölge kurullarının üyelerinin görevlerine son verilmiş, koruma bölge kurullarının Bakanlık kontrolünde yeniden biçimlendirilmesinin önü açılmıştır.¹⁷⁴

c. Mevcut Koruma Statülerinin Değiştirilmesi

648 sayılı KHK'nın 17. maddesi ile 644 sayılı KHK'ya "Mevcut statülerin değerlendirilmesi" başlığını taşıyan Geçici Madde 6 eklenmiştir.¹⁷⁵ Geçici Madde 6 ile özellikle doğal sit alanlarına yöne-

¹⁷² KHK/662 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete 2.11.2012, 28103 (Mükerrer)

¹⁷³ Peyzaj Mühendisleri Odası ve Ziraat Mühendisleri Odası'na göre, yeni düzenleme, ülkemizin imza attığı uluslararası sözleşmeler ve Avrupa Peyzaj Sözleşmesi'ne aykırı düşmektedir. TMMOB Peyzaj Mimarları Odası ve Ziraat Mühendisleri Odası, "Kamu Yönetimi Yap-Boz Tahtası!", 4.11.2011, AKP'nin KHK'leri ve TMMOB, TMMOB Yayını, Ankara, 2011, s. 135-136.

¹⁷⁴ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 11.

¹⁷⁵ 648 sayılı KHK Geçici Madde 6: (1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte, doğal sit alanı ve tabiat varlığı olarak tespit ve tescil edilmiş alan ve varlıklara ilişkin her türlü belge, bu alan ve varlıkların statülerinin yeniden değerlendirilmesi için en geç altı ay içinde Bakanlığa devredilir. Tabiat varlıkları ve doğal sitlerle ilgili yeni değerlendirme yapılıncaya kadar bu alanlara ilişkin olarak kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurullarınca alınmış kararlar geçerlidir.

(2) Devir sürecinde arkeolojik, kentsel, tarihi sitlerin ve kültür varlıklarının bulunduğu alanların doğal sitler, tabiat varlıkları ile benzeri diğer koruma statüsünde bulunan alanlarla çakışması durumunda bu alanlara ilişkin konular mevcut doğal sit statüsü de göz önüne alınarak kültür varlıklarını koruma bölge kurullarınca değerlendirilir ve Kültür ve Turizm Bakanlığının talebi üzerine bu alanların adı geçen Bakanlıkça kısmen veya tamamen yönetilmesine Çevre ve Şehircilik Bakanı ile Kültür ve Turizm Bakanınca birlikte

lik mevcut statülerin değerlendirilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu madde ile kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte, doğal sit alanı ve tabiat varlığı olarak tespit ve tescil edilmiş alan ve varlıklara ilişkin her türlü belgenin, bu alan ve varlıkların statülerinin yeniden değerlendirilmesi için en geç altı ay içinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmesi öngörülmüştür. Değişikle, Bakanlık tarafından "konunun uzmanlarından" oluşturulan bir komisyon tarafından yeniden tespit edilecek statüler Çevre ve Şehircilik Bakanının onayıyla, yapı yasağı öngörülen statüler ise Bakanlar Kurulu'nca onaylandıktan sonra tescil edilecektir.

17 Ağustos 2011'de yayımlanan 648 sayılı KHK'daki değişiklikler, 2010 yılı sonunda TBMM'ye sunulan Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı'nda yer alan çeşitli değişiklikleri kapsamaktadır.¹⁷⁶ Tasarıyla ülkemizin kara, kıyı, sucul ve deniz alanlarındaki ulusal ve uluslararası öneme sahip tabii değerlerin ve biyoçeşitliliğin korunması ve korunan alanların statülerinin yeniden belirlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca tabiatın ve biyoçeşitliliğin korunmasını sağlamak amacıyla Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Kurulu'nun ve mahalli biyolojik çeşitlilik kurullarının; Çevre ve Orman Bakanlığı'na yönlendirici bilimsel destek sağlamak amacıyla Tabiatı Koruma Bilim Heyeti'nin kurulması öngörülmüştür.¹⁷⁷

Ancak Tasarı, getirdiği değişiklikler ve yaratacağı sorunlar nedeniyle fazlasıyla eleştirilmiştir. Kültür varlıklarının korunma-

karar verilir.

(3) Bakanlık tarafından konunun uzmanlarından oluşturulacak komisyonca yeniden tespit edilen statüler Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile, yapı yasağı öngörülen statüler ise Bakanlar Kurulunca onaylandıktan sonra tescil edilir. Bu alanlar ve varlıklar yeni statüsüne, ören yerleri ise mevcut statüsüne uygun koruma-kullanma esaslarına göre yetkili idarelerce yönetilir.

(4) Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yayımı tarihinden önce ilan edilmiş olan milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanlardaki kamuya ait alanların mevcut halleriyle yönetilmesine ve işletilmesine ilişkin iş ve işlemler, Bakanlıkça onaylanan her tür ve ölçekteki çevre düzeni planı ile nazım ve uygulama imar planı kararlarına uygun olarak Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nca yürütülür.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Cihangir, a.g.k., s. 2; TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, a.g.m., s. 132.

¹⁷⁷ "Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı Hazırlık Süreci İle Alakalı Basın Açıklaması", 2011, http://www.ormansu.gov.tr/cob/haberduyuru/guncelhaber/10-10-29/Tabiat%C4%B1_ve_Biyolojik_%C3%87e%C5%9Fifitlili%C4%9F_i_Koruma_Kanunu_Tasar%C4%B1s%C4%B1_Haz%C4%B1r%C4%B1k_S%C3%BCreci_%C4%B0le_Alakal%C4%B1_Bas%C4%B1n_A%C3%A7%C4%B1klamas%C4%B1.aspx?sflag=tr, Erişim Tarihi 30.9.2011, s.1.

sıyla doğal varlıkların korunmasını birbirinden ayıran Tasarının, yetki karmaşası yaratacağı, bunun doğanın ve kültür varlıklarının daha korumasız bir biçimde kullanılmasının önünü açacağı ifade edilmiştir.¹⁷⁸ Tasarı'nın geçici maddesiyle Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Kurulu'na geçmişte ilan edilmiş olan doğal sit alanı kararlarını gözden geçirme yetkisi verilmektedir. Böylece önceki sit kararları değişikliğe açık hale gelebilecek, sit alanı ilan edilip "mutlak koruma" altına alınmış olan doğal alanlar, koruma dışına çıkarılabilecektir.¹⁷⁹ Ayrıca Tasarı'nın koruma-kullanma dengesi ifadesi kisvesi altında "kullanmayı" amaç içine sokan düzenlemeler getirdiğine işaret edilmiş, bunun ülkemizin en önemli doğal değerlerini yok edeceği vurgulanmıştır. Bu nedenlerle Tasarı'nın 1982 Anayasası ve taraf olduğumuz Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelere aykırı olduğu ileri sürülmüştür.¹⁸⁰

Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı, ilgili Meclis Komisyonlarında görüşülerek kabul edilmiş ve TBMM Genel Kurul gündemine indirilmiştir. Ancak 12 Haziran 2011 seçimleri dolayısıyla Meclis çalışmalarına ara verilmesi nedeniyle Genel Kurul'da görüşülemeyen Tasarı kanunlaşmamıştır. Ancak görüldüğü gibi, Tasarı'da sözü edilen değişikliklerin bazıları kanun hükmünde kararname yoluyla uygulamaya konulmuştur.

Bu çerçevede söz konusu eleştiriler KHK'lar çerçevesinde devam etmektedir. TMMOB Şehir Plancıları Odası'na göre, bugüne kadar "kısmen özerk" koruma kurulları tarafından "doğal sit alanı" olarak tescil edilmiş ve korunabilmiş olan alanların geleceği tümüyle Çevre ve Şehircilik Bakanının inisiyatifine terk edilmektedir. Doğrudan Bakanlık tarafından atanacak uzmanlarca yapılacak bir

¹⁷⁸ Iğın Özkaya Özlüer, Samet Zeydan, Ceren Gamze Yaşar, Nimet Özgönül, Fevzi Özlüer, "Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı: Yabancılaşma, Mülsüzleştirme", 30 Ekim 2011, <http://www.habitat.org.tr/cevre-ekoloji/37-cevre/812-tabiatı-biyolojik-cesitliliği-koruma.html>, Erişim Tarihi 12.01.2011, s. 1.

¹⁷⁹ "Tabiat ve biyolojik çeşitlilik' Tasarısı Mecliste", 2011, <http://www.euractiv.com.tr/cevre/article/tabiat-ve-biyolojik-eitlilik-tasars-mecliste-014740>, Erişim Tarihi 13.11.2011, s. 1.

¹⁸⁰ TMMOB, "Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı hakkındaki KHK'nin düşündürdükleri", 2011, http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=7394&tipi=26, Erişim Tarihi 8.2.2012, s.1.

irdeleme ve ancak Bakanlık onayı ile yürürlüğe girecek bir statü belirlemesinin, objektifliğinden endişe duyulmaktadır.¹⁸¹

Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı ve sonrasında KHK'lar kapsamındaki eleştiriler ve tartışmalar bir yönüyle Türkiye'nin her bölgesinde yapımı devam eden ve sayıları binleri aşan hidroelektrik santral (HES) projelerine ilişkindir.¹⁸² Yapım aşamasında ve sonrasında çevre ve iklim üzerindeki etkileri nedeniyle büyük tehdit oluşturduğu ileri sürülen HES projeleri, farklı yerlerde Koruma Bölge Kurulları tarafından alınan doğal sit alanı kararları nedeniyle engellenmiştir.¹⁸³ Bu durumda söz konusu doğal sit statülerinin yeniden değerlendirilmesi sürecinde, bu alanların enerji yatırımları için kullanıma açılması mümkün olabilecektir.

¹⁸¹ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 7. TMMOB Peyzaj Mimarları Odası'na göre de, yeniden düzenlenen/değiştirilen maddeler ile bilim insanlarının doğa ve kültür varlıklarının birbirinden ayrılmaz olduğu şeklindeki bilimsel verileri dikkate alınmamıştır. 648 sayılı KHK incelendiğinde, muhafaza ve koruma eyleminin alan değiştirdiği ve tabiat ve biyoçeşitliliğin gerçek öznesinin ticarileşmek olduğu görülmektedir. Peyzaj Mimarları Odası, bu çerçevede ülkede geriye dönülemez kayıpların olacağı, ülke yurttaşlarının doğal, devredilemez ve kutsal haklarının korun(a)mayacağı ve Anayasa'nın 56.maddesi ile düzenlenmiş olan "sağlıklı ve dengeli doğal bir çevrede yaşama hakkı"nın ortadan kalkacağı konusunda büyük endişe duymaktadır. TMMOB Peyzaj Mimarları Odası 9. Dönem Yönetim Kurulu, "Gerçekten Mürekkebi Kurumamıştı: Çevre ve Orman Bakanlığı Görevleri Hakkında Yeni Bir Kararname Daha", 18.08.2011, AKP'nin KHK'leri ve TMMOB, TMMOB Yayını, 2011, Ankara, s. 119.

¹⁸² TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 6; TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, a.g.m., s. 131.

¹⁸³ Örneğin, Antalya İli Kumluca İlçesi Alakır Vadisi'nde yapımı planlanan, üçü tamamlanmış, biri inşaat, dördü de proje aşamasında olan 8 adet HES'ten, hakkında dava açılan altı tanesinin beşine mahkeme yürütmeyi durdurma kararı vermişti. HES yapımı planlanan Alakır Vadisi'nin doğal sit alanı ilan edilerek koruma altına alınması talebinin reddine karşı açılan davada, bilirkişi incelemesinde Alakır Havzası'nın "her boyutta doğal/biyolojik yapısı (habitat çeşitliliği, tür çeşitliliği ve genetik çeşitlilik) bakımından zenginliği yönüyle doğal sit özellikleri arz ettiği, endemik tür veya popülasyonların varlığının hem dünya ölçeğinde özgünlüğe hem de bilimsel açıdan...alana birinci derece sit nitelikleri atf ettiği, bu nedenle koruma kapsamına alınmasında hem bilimsel hem de kamu yararı bulunduğu" görüşü bildirilmiştir. Mahkeme, bu görüşe dayanarak Antalya Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun "sit değildir" kararının iptalini kararlaştırmıştır. Bkz. TC Antalya 3. İdare Mahkemesi Esas No: 2010/280 ve Karar No: 2012/165. Aynı vadede, hakkında yürütmeyi durdurma kararı verilen HES'lerden Alakır -2 HES'in 'ÇED gerekli değildir' raporuna karşı Antalya Valiliği'ne açılan davanın sonucunda da Mahkeme, vadinin sit alanı olduğuna ilişkin önceki Mahkeme kararına dayanarak dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir. Bkz. "Alakır Vadisi'nden Yaşam Lehine İlk Sonuç", 25.5.2012, <http://bianet.org/bianet/toplum/138613-alakir-vadisinden-yasam-lehine-ilk-sonuc>, Erişim Tarihi 25.5.2012, s. 1.

648 sayılı KHK'nın da kamuoyunda endişe verici yanı, söz konusu Kanun Tasarısında yer alan, 17 Ağustos öncesinde TBMM'de çeşitli komisyonlarda ve Genel Kurul'da tartışılmayı bekleyen birçok değişikliğin bu KHK ile tartışmalar gerçekleşmeksizin yürürlüğe girmesi ve doğal alanlara, habitatlara ve sit alanlarına ilişkin yapılan değişikliklerdir.¹⁸⁴

644 sayılı KHK'da değişiklik öngören 648 sayılı KHK'nın "Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci" kapsamında çıkarıldığı açıklanmıştır.¹⁸⁵ Ancak, bu KHK'nın getirdiği değişikliklerin çevreye etkisi ve çevre alanında AB'ye uyumu sağlayıp sağlamadığı tartışmaları da devam etmektedir. Avrupa Komisyonu, Türkiye'ye ilişkin 2010 İlerleme Raporu'nda konuya yer vermiştir. 2010 İlerleme Raporu'na göre, Türkiye'de;

Doğa koruması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Doğa koruması ile ilgili çerçeve mevzuat henüz kabul edilmemiştir... Ülkede yeni büyük ölçekli su ve enerji altyapısının tesis edilmesinin, korunan flora ve fauna türleri üzerinde yaratacağı olası olumsuz etkilere ilişkin olarak artan endişeler bulunmaktadır. Sulak alanların korunması yönetmeliğinde yapılan değişiklik, sulak alanların korunma durumunu zayıflatmış olup, Uluslararası Önem Sahip Sulak Alanlar Sözleşmesi'nin gerekliliklerini karşılamamaktadır. Doğa korumasına ilişkin sorumluluk, çeşitli yetkili kurumlar arasında açık bir şekilde paylaştırılmamıştır...

İdari kapasite konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı iki yeni bakanlığa ayrılmıştır; bu çerçevede Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur. Ayrıca, Özel Çevre Koruma Kurumu ve Kültür ve Tabiat Varlıkları Bölge Kurulları kapatılmış ve yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde birleştirilerek bir genel müdürlüğe dönüştürülmüştür. Bakanlıkların yeniden düzenlenmesine ilişkin yasal düzenlemelerle, çevre yönetimi ile ilgili yapılanma daha merkezi bir hale gelmiştir...Çevrenin korunması ile ilgili gereklilikler,

¹⁸⁴ Cihangir, a.g.k., s. 2.

¹⁸⁵ A.k., s. 1.

politikaların şekillendirilmesinde ve altyapı projelerinin uygulanmasında halâ dikkate alınmamaktadır..¹⁸⁶

Söz konusu ifadelerde de görüldüğü gibi, flora, fauna, sulak alanlar, biyolojik çeşitlilik başta olmak üzere doğa koruması sağlanamamıştır. İdari kapasite açısından, yeniden yapılanma sonucu çevre yönetimi merkezi hale gelirken, çevrenin korunması ile ilgili gereklilikler politikaların şekillendirilmesinde ve altyapı projelerinin uygulanmasında halâ dikkate alınmamaktadır.

C. Tarım Toprakları ve Meralar Açısından

648 sayılı KHK ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nda meralar ve tarım topraklarının kullanımı açısından değişiklik yapılmıştır. Öncelikle 648 sayılı KHK ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 27. maddesi değiştirilmiştir. Söz konusu maddenin değişmeden önceki haline göre, "Belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz. Ancak yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir." (Madde 27).

648 sayılı KHK ile söz konusu madde kaldırılmış ve konu yeniden ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Yapılan düzenleme ile köy yerleşik alanlarında, civarında ve mezralarda yapılacak konutlar ile tarım ve hayvancılık amaçlı yapıların yanı sıra bakkal, manav, berber, köy fırını, köy kahvesi, köy lokantası gibi ticari amaçlı yapılar için de "yapı ruhsatı aranmaz" koşulu getirilmiştir. Önceki düzenlemede ruhsat almama esnekliği "köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlara" tanınmıştı. Ancak bu ifadenin yeni düzenlemede yer almamasının sonucunda ruhsat almama esnekliği kişiler açısından genişletilmiştir. Bu uygulama, deprem vb. afetler açısından köylerde denetimsiz ve niteliksiz yapılaşmanın yaygınlaşması anlamına gelmektedir.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2011 İlerleme Raporu, 12 Ekim 2011 COM (2011) 666, Brüksel http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/ilerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf. Erişim Tarihi 25.10.2011, s. 100-101.

¹⁸⁷ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 7.

27. maddede yapılan bir başka değişiklik ile "Köy yerleşik alanı sınırı içerisinde 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu hükümleri uygulanmaz.". Bu hüküm, yukarıda sözü edilen, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlar için sağlanan istisnaların yapılan değişiklikle herkese tanınması ile birlikte düşünöldüğünde, tarım arazilerinin hızlı bir şekilde tahribine yol açacak uygulamaların başlangıcını oluşturacaktır. Özellikle kıyı şeridindeki köy yerleşim alanları ve çevreleri, tarım arazilerinin özellikleri dikkate alınmaksızın tümüyle yerleşime açılabilir; nitelikli tarım arazilerinin üzerine serbestçe lüks konutlar ve turistik tesisler kurulabilecektir.¹⁸⁸

Aynı maddede yapılan bir başka düzenleme ile köy yerleşik alanları "imar planı" kapsamı dışına çıkarılmış; Türkiye köylerinde "yol istikamet planı" benzeri bir uygulama başlatılarak, 1950'li yıllara geri dönüş kararı alınmıştır. Köy yerleşik alanı sınırları içinde ilk ve orta öğretim tesisi, ibadet yeri, sağlık tesisi, güvenlik tesisi gibi halkın toplu olarak bulunduğu, plan kararlarıyla düzenlenmesi kamu yararı açısından zorunlu olan yapılar için imar planı yapılması şartı ortadan kaldırılmış, kırsal alanda plansız yapılaşmanın önü tümüyle açılmıştır.¹⁸⁹

648 sayılı KHK'nın 23. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na madde eklenmiş ve mera, yaylak ve kışlakların tahsis konusu düzenlenmiştir. Ek Madde 4'e göre, mera, yaylak ve kışlakların geleneksel kullanım amacıyla geçici yerleşme yeri olarak uygun görölen kısımları, valilikçe bu amaçla kurulacak bir komisyon tarafından tespit edilir. Bu yerlerin ot bedeli alınmaksızın tahsis amacı değiştirilerek tapuda Hazine adına tescilleri yapılır. Bu taşınmazlardan, bu madde kapsamında kullanılmak ve değerlendirilmek üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalanlar ilgili belediyelerine, diğer alanlarda kalanlar ise il özel idarelerine veya özel kanunlarla belirlenen ilgili idarelere tahsis edilir. Bu taşınmazlardan kamu hizmetleri için gerekli olanların dışın-

¹⁸⁸ TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, "AKP'nin "Hülle" KHK'si, Meralar ve Tarım Arazilerini Yok Edecek!", 24.08.2011, AKP'nin KHK'leri ve TMMOB, TMMOB Yayını, Ankara, 2011, s.133-134.

¹⁸⁹ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 7.

dakiler, il özel idaresi, belediye veya ilgili idarece vaziyet planına veya onaylı imar planına uygun olarak talep sahiplerine bedeli karşılığında yirmi dokuz yıla kadar tahsis edilebilir. Ayrıca mera, yaylak ve kışlakların 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca ilan edilen turizm merkezleri ile kültür ve turizm gelişim bölgeleri kapsamında kalan kısımları, ot bedeli alınmaksızın tahsis amacı değiştirilerek tapuda Hazine adına tescil edilir ve bu yerler, 2634 sayılı Kanun çerçevesinde kullanılmak ve değerlendirilmek üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı'na tahsis edilir.

Ek Madde 4 ile mera, yaylak ve kışlakların geçici yerleşim yeri olarak ya da turizm bölgeleri kapsamında yirmi dokuz yıla kadar tahsisi mümkün olmaktadır. Bu genel kuralın yanı sıra Ek Madde 4 ile kısıtlamalar da getirilmektedir. Buna göre, tahsis edilecek mera, yaylak ve kışaklarda, umumi ve kamusal yapılar hariç, inşa edilecek yapıların kat adedi bodrum hariç olmak üzere ikiyi, yapı inşaat alanı 200 metrekareyi geçemeyecek; bu fıkra kapsamında tahsis edilecek mera, yaylak ve kışaklar il genelindeki toplam mera, yaylak ve kışakların binde beşini aşamayacaktır. Ancak Şehir Plancıları Odası'na göre, her ne kadar kısıtlama getirilir gibi görünse de, 200 metrekare büyüklüğünde belirlenen yapılaşma koşulu, bu alanların yeni villa alanlarına dönüştürüleceğinin en somut göstergelerinden biridir. Bütün olarak bakıldığında ise, madde kapsamında yapılan düzenlemeler, Türkiye'nin meralarının ve yaylalarının yapılaşmasının en önemli adımı olarak görünmektedir.¹⁹⁰

Çevre Mühendisleri Odası da benzer sorunlara işaret etmekte ve yapılan düzenlemelerde ve İmar Kanunu'nda yapılan değişikliklerde "kullanma" kavramının ön plana çıkartıldığını; ekolojinin temel ögesi olan biyolojik çeşitliliğin korunmasından çok, bu alanlardan rant elde etme kaygısının ön plana çıkartıldığını vurgulamaktadır.¹⁹¹

Ziraat Mühendisleri Odası söz konusu düzenlemenin hayvancılık açısından sorunlarına dikkat çekmektedir. Bu madde ile

¹⁹⁰ A.k., s. 8.

¹⁹¹ TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, a.g.m., s. 132.

mera, yaylak ve kışlaklar hayvancılık amacı dışında kiralanıp yapılaşmaya açılacak ve beton yığınlarına dönüşeceklerdir. Bedava yem kaynağı meralarını, amacı dışında kullanarak beton yığınına çeviren Türkiye, ucuz et için yurtdışından canlı hayvan ve et ithalatına devam edecek, dövizlerini o ülkelerin halklarının refahı için kullanmış olacaktır.¹⁹²

648 sayılı KHK ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yapılan değişikliklerin yanı sıra 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'da da benzer sonuçlar doğurabilecek değişiklikler yapılmıştır. 648 sayılı KHK'nın 24. maddesi ile 4708 sayılı Kanun'un 1. maddesinin ikinci fıkrasında yapılan düzenleme ile yapı denetimi kapsamı daraltılmış, denetimsiz yapılaşmanın yaygınlaştırılmasının önü açılmıştır.¹⁹³

4708 sayılı Kanun'un değişiklik öncesi düzenlemesine göre, bu Kanun; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tâbi olmayan yapılar hariç, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsar (Madde 1, fıkra 2)

648 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle, 4708 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı alanlar artırılarak, yukarıdaki istisna genişletilmiştir:

"Bu Kanun;

- a) 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar,
- b) Bodrum katı dışında en çok iki katlı ve yapı inşaat alanı toplam 200 metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar,
- c) Entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapı ve tesisler,
- d) Köy yerleşik alanlarında, belediye ve mücavir alan sınırları içinde olmayan iskân dışı alanlarda ve nüfusu 5000'in

¹⁹² TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, a.g.m., s. 134; TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 7.

¹⁹³ TMMOB Şehir Plancıları Odası, a.g.k., s. 8.

altında olan belediyelerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bodrum katı ve çatı arası dışında en çok iki katlı ve yalnızca bir bodrum katın inşaat alanı hesaba katılmaksızın toplam inşaat alanı 500 metrekareyi geçmeyen konut yapıları ile bunların kömürlük, otopark, depo gibi müştemilatı, hariç olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsar.

Görüldüğü gibi, geçmişte yalnızca kamuya ait yapı ve tesisler ile köy yerleşik alanlarında yapılan konutları denetim dışı bırakan düzenlemede yapılan değişiklikle denetimsiz yapılaşmanın sınırları genişletilmiş; köy yerleşik alanlarındaki konutların yanı sıra ticari tesisler, tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar yapı denetimi dışında bırakılmıştır. Geçmişte yalnızca kırsal alanlara yönelik sınırlı bir denetimsizlik söz konusuysen, yapılan yeni düzenleme ile yukarıda sayılanlara ek olarak, nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde, bodrum ve çatı arasında yapılan düzenleme ile 4-5 kata ulaşan yapılar ve bodrum kat dışında inşaat alanı 500 metrekareye ulaşan konut yapıları yapı denetimi kapsamı dışına çıkarılmıştır.¹⁹⁴

Türkiye'de nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin, tüm belediyelerin yaklaşık %70'ini oluşturduğu dikkate alındığında, söz konusu düzenleme, hem tek tek yapıların güvenliği açısından, hem de yerleşim alanının bütünü açısından çok önemli bir gerileme anlamına gelmektedir.¹⁹⁵

D.Su Kaynakları Açısından

Ülkemizdeki su kaynakları yönetiminin mevcut kurumsal yapısı birçok ülkede olduğu gibi geçmişte belirlenen kalkınma hedeflerine uyumlu olmayan ve büyük ölçüde su talebini karşılamaya çalışan bir yapı olarak, tedrici bir şekilde oluşmuştur. Bu yapıda en önemli rol Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü'ne düşmüş ve ülkemizdeki kurumsal yapı içinde henüz açıkça tanımlanmamış birçok fonksiyon, tamamen sistematik olmamakla

¹⁹⁴ A.k., s. 8.

¹⁹⁵ A.k., s. 3, 8.

birlikte, bu kuruluş tarafından yerine getirilmiştir.¹⁹⁶ Ancak yine DSİ başta olmak üzere, su kaynakları yönetimi kurumları, hiçbir önleyici politika uygulanmadan çökme ve çözülmeye bırakılmıştır. Su kaynakları yönetimi kurumsal yapısı içerisinde koordinasyon sağlanmamış, yönetim sistemi yenilenmemiş, bütüncül bir yönetim anlayışı oluşturulmamıştır.¹⁹⁷

Günümüzde su kaynaklarının ulusal ve uluslararası düzeyde önemi dikkate alındığında, su kaynakları yönetiminde kurumsal yeniden yapılanma ihtiyacı giderek artmaktadır. Diğer yandan su kaynakları yönetiminin suyun ticarileşmesine yönelik küresel su politikalarının ilgi alanında olması da, son dönemde su yönetiminde yasal ve kurumsal değişimi ön plana çıkarmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de bir su bakanlığının kurulması ile su yönetiminin çok başlı, parçalı ve koordinasyon eksikliği sorununun çözülmesi; su kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi önerileri gündeme gelmiştir.¹⁹⁸ Daha önce belirtildiği gibi, 645 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın kurulması ile beklenen adım atılmıştır. Ancak bir tarafta bu düzenleme

¹⁹⁶ 25 Aralık 1953 tarih ve 8592 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile Bayındırlık Vekâletî’ne bağlı, katma bütçeli, tüzel kişiliğe sahip Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuş ve 1954 yılında teşkilatlanmıştır. 1964 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na bağlanan DSİ, İhale Yasası, Uygun Bedel Tebliği, müteahhit sicilleri gibi idari ve teknik sorunların yaşanması nedeniyle 1986 yılında yeniden Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesine alınmıştır. Daha sonra 1996 yılında tekrar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na bağlanan DSİ, 31.08.2007 tarihinde Çevre ve Orman Bakanlığı’na bağlanmıştır. DSİ, Su ve DSİ, İstanbul, 2009, s. 28; DSİ, Stratejik Plan 2010-2014, Ankara, 2010, s. 14.

¹⁹⁷ Dursun Yıldız, “Ülkemizdeki Su Kaynakları Yönetimi Kurumsal Yapısı ve Geleceği”, Antalya Su Sempozyumu Bildiriler Kitabı, (ed. Akıllı H.S.), Antalya, Şubat 2008, s. 63 vd. DSİ’nin farklı bakanlıklara bağlanması, tarihsel ve kurumsal zenginliğinin değerlendirilememesi, uzman personel göçünün hızlanması, yatırım yeteneğinin yok edilmesi, alt yapı tesislerinin gözden çıkarılması, hizmetlerde aracı kuruluş haline getirilmesi, DSİ’deki dönüşümün olumsuz sonuçlarıdır. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün tasfiye edilmesi sonucu KÖYDES ve BELDES projeleriyle hizmetlerin proje niteliğine dönüştürülmesi ve İl Özel İdareleri’ne aktarılması da kurumsallaşma, hizmetin sürekliliği, bilgi ve deneyimlerin aktarılması açılarından zayıflatıcı, hatta yok edici bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Hüsnüye Erdoğan Akıllı, Katılımcı Sulama Yönetimi Devlet Sulama İşletmeciliğinden Yerel ve Özel Sulama İşletmeciliğine: Antalya Sulama Birlikleri Örneği, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Antalya, 2011.

¹⁹⁸ Bkz. USİAD, Su Kaynakları Bakanlığı Kuruluş Kanunu Tasarı Taslağı, Önerisi, 10 Mart 2010, http://topraksuenerji.org/Su_Kaynaklari_Kurulus_Kanunu_Tasari_Taslagi_Onerisi.pdf, Erişim Tarihi 3.12.2011, s. 5-9.

öncesinde yeterli hazırlığın yapılmadığı görülürken,¹⁹⁹ diğer tarafta söz konusu yeniden yapılanmanın suyun ticarileştirilmesine yöneldiği söylenebilir.

İlk olarak 636 sayılı KHK ile kurulan Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın su ile ilgili görevleri vardır. Bakanlık, çevrenin korunması ve iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesi için havza koruma planları çıkartmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve izlemek; su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikalar oluşturmak; iklim değişiklikleri ve meteorolojik olayların izlenmesi, bunlarla ilgili gerekli tedbirlerin alınması için plan ve politikaları belirlemekle görevlendirilmiştir (Madde 2).²⁰⁰

Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın ayrılması sonucunda suyla ilgili görevleri, 645 sayılı KHK ile oluşturulan Orman ve Su İşleri Bakanlığı üstlenmiştir. 645 sayılı KHK'nın 2. maddesine göre, Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın görevleri şunlardır:

- c) Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikalar oluşturmak, ulusal su yönetimini koordine etmek.
- ç) Meteorolojik olayların izlenmesi ve bunlarla ilgili gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik politika ve stratejiler belirlemek.

Görüldüğü gibi, 636 sayılı KHK'da yer verilen "havza koruma planları... çıkartmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve

¹⁹⁹ Dursun Yıldız, "Türkiye'de Su Yönetimi Makas Değiştiriyor!", 2011, <http://topraksuenerji.org/?p=1473>, Erişim Tarihi 03.12.2011, s. 1.

²⁰⁰ 636 sayılı KHK ile su konusunda Bakanlık hizmet birimlerinden Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir. Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün ilgili görevleri şunlardır:

Madde 8. g) Yeraltı ve yerüstü sularının, denizlerin ve toprağın korunması, kirliliğin önlenmesi veya bertaraf edilmesi maksadıyla; hedefleri, ilkeleri ve kirlenme unsurları belirlemek, kirliliğin giderilmesi ve kontrolüne ilişkin usul ve esasları tespit etmek, acil müdahale planları yapmak, yaptırmak.

ğ) Su kaynakları için koruma ve kullanma planları yapmak, kıta içi su kaynakları ve toprak kaynaklarının havza bazında bütüncül yönetimini sağlamak için gerekli çalışmaları yapmak.

h) Su yönetiminin ulusal koordinasyonunu sağlamak, nehir havzaları yönetimi planlarını hazırlamak ve onaylamak.

ı) Su kaynaklarının kalite sınıflarının belirlenmesi, su kalitesinin yükseltilmesi ve en uygun kullanımlarının sağlanması çalışmalarını yapmak ve yaptırmak.

izlemek, iklim değişikliği ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek” görevi 645 sayılı KHK’da Orman ve Su İşleri Bakanlığı görevleri arasında yazılmamıştır. Ancak Bakanlık hizmet birimlerinden Su Yönetimi Genel Müdürlüğü bu konuda görev üstlenmiştir. Su Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün Havza Planlaması, Su Hukuku ve Uluslararası Münasebetler, Envanter ve Tahsis, Su Kalitesi Yönetimi, İzleme ve Taşkın Planlama olmak üzere altı Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Genel Müdürlüğün görevleri de bu başlıklar altında toplanabilir.²⁰¹

Su kaynakları yönetiminin yeni yapılandırılmasında Bakanlık örgütlenmesinin yanı sıra yeni kurumlar oluşturulmakta; konuyla ilgili yeni yasal düzenlemeler hazırlanmaktadır. Çalışmanın sınırları da dikkate alınarak, bu düzenlemelerden en çok dikkat çeken Türkiye Su Enstitüsü’nün kurulması ile nehir havza yönetimi konusunda yapılan düzenlemelere yer verilecektir.

1. Su Kaynakları Yönetiminde Yeni Bir Kuruluş: Türkiye Su Enstitüsü

2 Kasım 2011 tarihinde yayımlanan 658 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye Su Enstitüsü kurulmuştur. Merkezi İstanbul’da yer alan ve kısa adı SUEN olan Enstitü; kamu tüzel kişiliğini haiz Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na bağlı, özel bütçeli bir kuruluş olarak yapılandırılmıştır.

²⁰¹ 645 sayılı KHK’nın 9. maddesine göre, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün görevleri şunlardır:

- a) Su kaynaklarının korunması, iyileştirilmesi ve kullanılmasına ilişkin politikaları belirlemek.
- b) Su yönetiminin ulusal ve uluslararası düzeyde koordinasyonunu sağlamak.
- c) Su kaynaklarının kıyı suları dahil olmak üzere koruma-kullanma dengesi gözetilerek, sucul çevrenin ekolojik ve kimyasal kalitesinin korunması ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla havza bazında nehir havza yönetim planları hazırlamak, hazırlatmak, bütüncül nehir havzaları yönetimi ile ilgili mevzuat çalışmalarını yürütmek.
- ç) Havza bazında kirliliğin önlenmesi ile ilgili tedbirleri ilgili kurum ve kuruluşlarla birlikte belirlemek, değerlendirmek, güncellemek ve uygulamaların takibini yapmak.
- d) Yer üstü ve yer altı sularının kalite ve miktarının korunmasına yönelik hedef, ilke ve alıcı ortam standartlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla birlikte belirlemek, su kalitesini izlemek veya izletmek.
- e) Taşkınlarla ilgili strateji ve politikaları belirlemek, ilgili mevzuatı ve taşkın yönetim planlarını hazırlamak.
- f) Nehir havza yönetim planlarına uygun olarak sektörel bazda su kaynaklarının tahsislerine ilişkin gerekli koordinasyonu yapmak.
- g) Su kaynaklarının korunması ve yönetimi ile ilgili uluslararası sözleşmeler ve diğer mevzuattan kaynaklanan süreçleri takip etmek, sınır aşan ve sınır oluşturan sulara ilişkin işleri ilgili kurumlarla işbirliği içinde yürütmek. ğ) Ulusal su veri tabanlı bilgi sistemini oluşturmak. h) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

658 sayılı KHK ile SUEN'in görevleri ve organları düzenlenmektedir. Ancak bu düzenleme gerek mevcut kurumsal yapı içinde yetki çakışması yaratılması, gerek Enstitü organlarının özerklikten uzak statüsü ve gerekse suyun ticarileştirilmesi eğilimi nedeniyle eleştirilmektedir.

a. SUEN'in Görevleri ve Yetki Çakışması Açısından Eleştiriler

SUEN'in görevleri 658 sayılı KHK'nın 2. maddesinde sıralanmaktadır. Buna göre, SUEN'in görevleri; su ile ilgili yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, takip edilmesi, ülkemizin kısa ve uzun dönemli su yönetimi stratejisinin geliştirilmesi, su yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlanmasına yönelik bilgi üretmek; su ile ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşların çalışmalarını vb. diğer dış gelişmeleri takip etmek; ulusal ve uluslararası su sektörünün işbirliği içinde çalışması için gerekli faaliyetleri yürütmek, projelerde çalışmak; sürdürülebilir su politikalarının geliştirilmesi ve küresel su meselelerinin çözülmesi yönünde stratejiler üretilmesi için gerekli imkân ve araçların geliştirilmesine katkı sağlamak; bilimsel araştırmalar yapmak; eğitim programları düzenlemek; uluslararası su hukukuna ilişkin çalışmalar yapmak; su kaynaklarının sürdürülebilir kalkınma ve yenilenebilir enerji üretimi amacıyla kullanılması ilkelerinin belirlenmesine yönelik bilgi üretmek; yabancı kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmaktır.

658 sayılı KHK'da SUEN'e verilen görevler dikkate alındığında, mevcut kurumlar ile SUEN arasında yetki çakışmasının olacağı ileri sürülmektedir. Enstitü'nün yapacağı işlerin ve hatta daha fazlasının, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü başta olmak üzere, Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİE) Genel Müdürlüğü, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gibi kamu kurumlarının görevleri arasında yer aldığı; özellikle DSİ ve EİE'nin bu görevleri yapacak bilgi ve tecrübeye sahip olduğu ve gerektiğinde sadece ilgili kurumun kanununa ilave madde eklenmesinin yeterli olacağı; sadece koordinasyon için bir kuruma gerek olmadığı ifade edilmektedir.²⁰²

²⁰² TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, "Sularımızın Ticarileştirilmesinde Yeni Bir Araç: 658

b.SUEN'in Statüsü ve Organları Açısından Eleştiriler

Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na bağlı, özel bütçeli bir kuruluş olarak yapılandırılan SUEN'in teşkilatı, Yönlendirme Komitesi, Yönetim Kurulu ve Enstitü Başkanlığı'ndan oluşmaktadır (658 sayılı KHK, Madde 3).

Yönlendirme Komitesi; Orman ve Su İşleri Bakanının başkanlığında, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Çevre ve Şehircilik, Dışişleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, İçişleri, Sağlık ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı Müsteşarları, Orman ve Su İşleri Bakanlığında bir Müsteşar Yardımcısı, Devlet Su İşleri Genel Müdürü, Su Yönetimi Genel Müdürü, Meteoroloji Genel Müdürü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Su Enstitüsü Başkanı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nca belirlenecek iki üniversite öğretim üyesi veya sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşur. Komite, Enstitü'nün politika, hedef ve stratejileri ile çalışma ilkelerini belirler (Madde 4).

Yönetim Kurulu; Orman ve Su İşleri Bakanlığı Müsteşarı'nın Başkanlığında, Enstitü Başkanı, Enstitü Başkan Yardımcısı, Politika Geliştirme Koordinatörü, Proje Geliştirme ve Uygulama Koordinatörü ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü ve Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu temsilcilerinden oluşur. Yönetim Kurulu, üç ayda bir Enstitü Başkanı'nın daveti üzerine toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir (Madde 5).

Enstitü Başkanlığı, Enstitü'nün yürütme organı olup, Başkan ve Başkan Yardımcısı ile Politika Geliştirme Koordinatörlüğü, Proje Geliştirme ve Uygulama Koordinatörlüğü, İdari ve Mali İşler Koordinatörlüğü birimlerinden oluşur. Enstitü Başkanı, Enstitü'nün Sayılı KHK'yla Kurulan "Bağımlı" Türkiye Su Enstitüsü", Basın Açıklaması, 14.11.2011, http://www.cmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=85193&tipi=67&sube=0, Erişim Tarihi: 03.12.2011, s.1; İsmail Küçük, "Tasarısı Hazırlanan 'Türkiye Su Enstitüsü' Uluslararası Firmaların İşini Kolaylaştıracak Suyu Satmanın Zeminini Hazırlanıyor", Cumhuriyet Enerji, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Yayını, Yıl 3, Sayı 21, 1 Şubat 2011, http://www.emo.org.tr/ekler/6a5dd357a59ce5c_ek.pdf?dergi=636, Erişim Tarihi: 03.12.2011, s.14.

idari birimlerinin en üst amiridir. Ayrıca Enstitü; görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları, meslek odaları, özel sektör temsilcileri, özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve konu ile ilgili uzmanların katılımı ile geçici ve sürekli kurullar ile çalışma grupları oluşturabilir (Madde 6).

Enstitü personeli ve mali haklarına ilişkin hükümler 658 sayılı KHK'nın 10. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, Enstitü'de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Geçici veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki hizmetler Başkanlıkça tespit ve tayin edilir. Bu işlerde çalışacak personel, idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilir. Özel bilgi ve ihtisas gerektiren işlerde, Yönetim Kurulu'nca yürürlüğe konulacak yönetmelik hükümlerine göre idari hizmet sözleşmesi ile yabancı uzman istihdam edilebilir. Bunlara ödenecek ücret Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine Yönetim Kurulu'nca belirlenir.

Çevre Mühendisleri Odası'na göre, SUEN'i kuran 658 sayılı KHK'nın içeriğinde önemli çelişkiler ve soru işaretleri bulunmaktadır. Diğer ülkelerde oluşturulan su enstitüleri, bağımsız, bilimsel-tekniik çalışmalar yapan ve bunu topluma, kurumlara sunan bir yapıya sahiptir. Bakanlıklar üstü, özerk bir yapıya sahip olması gereken Enstitü, Türkiye'de hükümet güdümlü bir şekilde yapılandırılmıştır. Çünkü neredeyse tamamı üst düzey bürokratlardan oluşturulan bir "Yönlendirme Komitesi"nin yönetsel yapısı bakanlık güdümlü bir yapıyı işaret etmektedir. Komitede, TMMOB, Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yer verilmemiştir. Yönetim Kurulu'nun tamamı bakanlık temsilcilerinden oluşturulmuştur.²⁰³ Çağlar'ın da SUEN'in organlarına ilişkin dikkat çektiği benzer sorunlar; siyasal iktidara bağımlı olan Yönlendirme Komitesi'ne gerek duyulması; Yönlendirme Komitesi'nin hemen hemen tümüyle müsteşar ve genel müdür düzeyinde bürokratlardan oluşturulması;

²⁰³ TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, "Sularımızın...", s. 1.

Anayasa'nın 135. maddesinde sözü edilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ilgili olanlarına (TMMOB, TZOB vb) 16 kişilik Yönlendirme Komitesi'nde yer verilmemesi; tümüyle bürokratik yapıda oluşturulan 13 kişilik Yönetim Kurulu'na gerek duyulmasıdır.²⁰⁴

658 sayılı KHK'da yöneticilerin sorumlulukları ve yetki devri başlığı altında yapılan düzenlemeye göre, SUEN Başkan, Başkan Yardımcısı ile birimlerin yöneticileri, gerektiğinde, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinin bir kısmını veya tümünü devredebilir (Madde 8.2). Söz konusu düzenleme muğlak olup, hangi yetkilerin kime devredileceği konusunda sınırları belirsiz bir yetki vermekte; üst yönetim kadrosunun yetkilerinin tümünün devrini de mümkün kılmaktadır.

Ayrıca Enstitü personelinin sözleşmeli personel olarak istihdam edilmesi de eleştirilmektedir. Yine Çağlar'a göre, Türkiye Su Enstitüsü'nün personel istihdamına ilişkin hükümleri çerçevesinde, "güdümlü kamu personeli işlendirme düzenine" geçilmesi hedeflenmektedir. Kamu yönetiminin tümüyle şirket yönetimine dönüştürülmesine yol açabilecek bu durum yönetsel keyfilikleri kolaylaştıracaktır.²⁰⁵

c. Suyun Ticarileştirilmesi Açısından Eleştiriler

658 sayılı KHK'nın gerekçesinde, iklim değişimi ve nüfus artışıyla su kaynaklarının etkilenmesine neden olan sorunlara karşı küresel ölçekte çözüm üretecek çalışmaların yapılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir. Ancak suya erişimin zorlaşmasında, kirlenme yükü fazla olan işletmelerin sanayi yatırımlarının göz ardı edilerek, sorunların sadece iklim değişimine bağlanması suyun ticarileştirilmesi için seçilen kolaycı yollardan birisidir.²⁰⁶ Ayrıca suyun "sektör" olarak algılanması, doğanın ve suyun ticari meta

²⁰⁴ Yücel Çağlar, "658 Sayılı "Türkiye Su Enstitüsü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" İle Kamu Yönetimin Şirket Yönetimleri Üzerine Dönüştürülmesi Üzerine Sorular...", 2011, <http://www.sehrinuzerindekieller.org/wp-content/uploads/2011/11/Su-Enstitüsü-Başkanlığı-KHK-2.pdf>, Erişim Tarihi 8.2.2012, s. 1-2.

²⁰⁵ A.k., s. 1-2.

²⁰⁶ Küçük, a.g.m., s. 14.

olarak değerlendirildiğini göstermektedir. Bu yaklaşım ile suların kamu yararı ilkesi doğrultusunda yönetilmeyeceği açıktır.²⁰⁷

Suyun ticarileştirilmesi bağlamında özellikle Türkiye Su Enstitüsü ile Dünya Su Forumları arasındaki ilişki dikkat çekmektedir.

658 sayılı KHK'da Geçici Madde 1'e göre, 15.10.2008 tarihli ve 5804 sayılı 2009 Yılında İstanbul Şehrinde Yapılacak Beşinci Dünya Su Forumunun Organizasyonu ile Katma Değer Vergisi Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanuna göre faaliyet gösteren Beşinci Dünya Su Forumu Sekretaryasına verilen görev, hak, yetki ve sorumluluklar ile Forum Sekretaryasının tüm varlıkları, taşınır ve taşınmazları, yapılmış sözleşmelerden doğan hak, alacak ve borçları Enstitüye devredilmiş sayılır. Beşinci Dünya Su Forumu Sekretaryasında kurulmuş organlar, yeni organlar oluşuncaya kadar görevlerine devam eder.

Beşincisi İstanbul'da yapılan Dünya Su Forumları Dünya Su Konseyi tarafından düzenlenmektedir. Dünya Su Konseyi 60'dan fazla ülkeden 342 üye örgütten oluşmaktadır. Bu örgütler uluslararası ve hükümetler-arası kurumlar, kamu ve özel işletmeler, hükümetler, yerel yönetimler, araştırma merkezleri, profesyonel birlikler ve sivil toplum örgütleridir.²⁰⁸ Çok-paydaşlı bir platform olarak Dünya Su Konseyi, asıl olarak Dünya Bankası ve dünyanın en büyük su şirketlerinin kontrolü altındadır. Bu şirketlerin, su dağıtım hizmetlerini satın aldıkları ülkelerde suya erişimin çok zorlaştığı ve büyük çatışmaların yaşandığı da bilinmektedir.²⁰⁹

Bu çerçevede, 658 sayılı KHK'nın, suyun ticarileştirilmesi sürecine devletin de katılımını hedeflediği ileri sürülmektedir.²¹⁰ Ayrıca Enstitü'nün görevlerinden birinin "ulusal ve uluslararası su

²⁰⁷ TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, "Sularımızın...", s.1.

²⁰⁸ World Water Council, "Be Part of The Solution Become A World Water Council Member Brochure", 2007, http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Membership/Become_a_member.pdf, Erişim Tarihi 2.6.2012, s.1.

²⁰⁹ Küçük, a.g.m., s. 14.

²¹⁰ aktaran Yusuf Yavuz, "Türkiye'nin Bütün Suları Bakan Eroğlu'na Bağlandı", 16 Kasım 2011, <http://www.odatv.com/n.php?n=turkiyenin-butun-sulari-bakan-erogluna-baglandi-1611111200>, Erişim Tarihi 12.4.2012, s.1.

sektörünün işbirliği içinde çalışması için gerekli faaliyetleri yürütmek, çalışmalarını ulusal ve uluslararası su sektöründe temayüz etmiş kurum ve kişiler ile gerektiğinde projelerde beraber çalışmak” (658 sayılı KHK, Madde 2.c) olduğu dikkate alındığında, Enstitü'nün uluslararası su şirketleriyle birlikte çalışma yolunun açık olduğu da görülebilmektedir. Diğer yandan geçici olarak kurulmuş olan Beşinci Dünya Su Forumu Sekreteryası'nın, Enstitü organları oluşturuluncaya kadar görevlerine devam etmesi nedeniyle, konuyla ilgili olarak birikimleri çok daha fazla olan kurumların ve çalışanların önüne geçildiği de ifade edilebilir.²¹¹

2. Nehir Havza Planlaması ve Yönetimi

645 sayılı KHK ile kurulan Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın hizmet birimleri ve görevleri dikkate alındığında, nehir havza planlamasının önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Bakanlığın Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, havza bazında nehir havza yönetim planları hazırlamak, hazırlatmak, bütüncül nehir havzaları yönetimi ile ilgili mevzuat çalışmalarını yürütmek; havza bazında kirliliğin önlenmesi ile ilgili tedbirleri ilgili kurum ve kuruluşlarla birlikte belirlemek, değerlendirmek, güncellemek ve uygulamaların takibini yapmak; nehir havza yönetim planlarına uygun olarak sektörel bazda su kaynaklarının tahsislerine ilişkin gerekli koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir (645 sayılı KHK, Madde 9).

645 sayılı KHK sonrasında, hedeflenen nehir havza planlaması ve yönetimi için yeni kurumlar oluşturulmakta ve yasal düzenlemeler hazırlanmaktadır.

20.03.2012 tarih ve 28239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2012/7 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Su Yönetimi Koordinasyon Kurulu (SYKK) kurulmuştur. Genelge'ye göre, SYKK'nın kuruluş amacı, su kaynaklarının bütüncül havza yönetimi anlayışı çerçevesinde korunması için gereken tedbirleri belirlemek, etkili bir su yönetimi için sektörler arası koordinasyonu, işbirliğini ve su yarıtlarının hızlandırılmasını sağlamak, ulusal ve uluslararası belgelerde yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi için strateji, plan ve politika geliştirmek, havza planlarında kamu kurum ve kuru-

²¹¹ Küçük, a.g.m., s. 14.

luşlarınca yerine getirilmesi gereken hususların uygulanmasını değerlendirmek, üst düzeyde koordinasyonu ve işbirliğini sağlamaktır.²¹² Kurul Orman ve Su İşleri Bakanı'nın veya gerektiğinde Orman ve Su İşleri Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Avrupa Birliği Bakanlığı temsilcileri ve Su Yönetimi Genel Müdürü, Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürü, Meteoroloji Genel Müdürü, Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürü ve Türkiye Su Enstitüsü Başkanı'ndan oluşmaktadır.²¹³

2012 yılı içinde Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından, su kaynaklarının havza bazında sürdürülebilir bir şekilde geliştirilmesi, iyileştirilmesi, korunması ve kullanılması ile AB Müktesebatı Su Çerçeve Direktifine uyum sağlanması amacıyla²¹⁴ 'Nehir Havzaları Koruma ve Planlama Yönetmeliği Taslağı' hazırlanmıştır.

²¹² Genelgede Kurul'un amaçları arasında sayılan "sektörler arası koordinasyonu, işbirliğini ve su yatırımlarının hızlandırılmasını sağlamak" ve "üst düzeyde koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak" ifadeleri Kurul aracılığıyla HES inşaatlarına da hız kazandırılacağı düşüncesini akıllara getirmektedir. "SYKK: HES inşaatlarını hızlandıracak üst kurul mu?", 20 Mart 2012, <http://cevre hukuku.net/index.php/haber/1422-sykk-hes>, Erişim Tarihi 27.4.2012, s. 1.

²¹³ Söz konusu 2012/7 sayılı Genelge ile 18 Ağustos 2010 tarihli ve 27676 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2010/19 sayılı Su Kalitesi Yönetimi konusunda Başbakanlık Genelgesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu genelge ile Su kalitesi ile ilgili olarak; Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program ile ulusal ve uluslararası belgelerde yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi için strateji ve politika geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken hususların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, üst düzeyde koordinasyon ve işbirliğini sağlamak üzere; Çevre ve Orman Bakanının başkanlığında, İçişleri, Dışişleri, Sağlık, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar ve Kültür ve Turizm Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin en az Müsteşar Yardımcısı/ Genel Sekreter Yardımcısı düzeyinde temsilcilerinin katılımı ile "Su Kalitesi Yönetimi Yönlendirme Kurulu" kurulması uygun görülmüştü.

²¹⁴ Avrupa Birliği destekli "Su Çerçeve Direktifinin Türkiye'de Uygulanması İçin Katılım Öncesi Program Projesi'ndeki (MATRA) önerilerde; AB Su Çerçeve Direktifi'nin önerdiği şekilde kapsamlı bir Su Yasası çıkarılması, nehir havza yönetim planlarının yapılması ile Su Kaynakları Yönetiminde iki ana aktör olan DSİ Genel Müdürlüğü ve Çevre ve Orman Bakanlığı arasındaki ilişkinin ve birlikteliğin sürmesi yer almaktadır. Bu proje sonucunda halen 26 adet olarak belirlenen nehir havzası sayısı, sınır aşan nehirlerimizin tümünü kapsayan ayrı bir havzanın da yer alacağı şekilde 6'ya düşürülmektedir: (1) Karadeniz Nehir Havzası, (2) Akdeniz Nehir Havzası, (3) Sınır Aşan Nehir Havzaları, (4) Kapalı Nehir Havzaları, (5) Ege Nehir Havzası, (6) Marmara Nehir Havzası. Proje için pilot alan olarak da Büyük Menderes Havzası seçilmiştir. Bkz Taylan Taşkın, "Su Yönetiminde Neoliberal 'Reform' Girişimleri, Su Yönetimi ve Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri, (ed. Kendir Özdiçin H., Çınar T.), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s.267.

Nehir havza ölçeğinde planlama ve yönetim konusu hem genel olarak hem de Nehir Havzaları Koruma ve Planlama Yönetmeliği Taslağı çerçevesinde tartışmalara konu olmaktadır. Genel olarak bakıldığında, bir tarafta nehir havza ölçeğinde yönetim savunulurken, diğ er tarafta sorunlar ileri sürülmektedir.

TMMOB Orman Mühendisleri Odası'na göre, Türkiye'deki havza yönetimi yaklaşımını disipline alacak, bakanlığın ana hizmet birimlerinin görevlerini yürütecek, üst ölçekli havza planlamasını yapacak; toprak, su, orman kaynakları başta olmak üzere, havzadaki her türlü faaliyetlere ilişkin planlama ve uygulama çalışmalarını eş zamanlı ve eş mekanlı olarak koordine edecek, katılım cılığı sağlayacak, bakanlığın ilgili kuruluşu olarak ve özerk yapıda "Havza Planlama ve Yönetimi Kurumu" kurulmalıdır. Bu kurumun görev ve yetkileri çıkarılacak Havza Planlama ve Yönetimi Temel Kanunu'nda belirlenmelidir.²¹⁵ Bu kanunla 26 büyük su havzası esaslı havzanın planlanması, izlenmesi ve kontrolünü sağlayacak "Bölgesel Havza Planlama ve Yönetimi Birimi" ile alt su havzalarında "Havza Planlama ve Yönetim Birimi" oluşturulmalıdır.²¹⁶

Nehir havza ölçeğinde yönetim konusundaki karşıt görüşlerde ise söz konusu ölçeklendirmenin suyun ticarileştirilmesiyle bağlantısına dikkat çekilmektedir. Duran'ın da belirttiği gibi, havza bazında entegre yönetim tanımındaki dikkat çekici nokta, koordinasyon boyutudur. Bahse konu koordinasyon, katılımçılık ve çok disiplinli işbirliğini içermektedir. Böyle olunca, entegre yönetimde bütün arz ve talebe bağlı hareketlerin değerlendirilmesi, durumunun sürekli izlenmesi ve gözden geçirilmesi gibi iki ana bileşenin yanında, üçüncü bir bileşen olarak "arz ve talebe bağlı hareketlerle ilişkili bütün kuruluş, örgüt veya kişilerin sürece dahil edilmesi" ortaya çıkmaktadır. Yani su yönetimi uygulamasında yönetişim hayata geçirilmektedir.²¹⁷ Bu durum, su yönetiminde yerleşme

²¹⁵ TMMOB Orman Mühendisleri Odası, a.g.k., s. 12.

²¹⁶ A.k., s. 7.

²¹⁷ Osman Duran, Kamu Yönetimi Reformu Çerçevesinde Türk Su Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2010, s. 26-27.

ve katılımcılık başlığıyla, kullanıcıların-tüketicilerin-özel sektörün sürece dahil edilmesini sağlamaktadır.²¹⁸

Özel sektörün sürecin içinde yer alması ise kamu hizmeti çerçevesinden bakılması gereken su yönetimi ve planlamasında sorunlara yol açacaktır. Konuyla ilgili bazı önerilerde de söz konusu sorunlar nedeniyle kamusal planlama, yönetim ve denetime ağırlık verilmektedir.²¹⁹

Ancak hazırlanan Nehir Havzaları Koruma ve Planlama Yönetmeliği Taslağı'na bakıldığında, söz konusu kamusal ağırlığın açık ve net olarak kurulamadığı görülmektedir. Örneğin, Yönetmelik Taslağı'nda nehir havza yönetim planlarının "Bakanlığın uygun görmesi durumunda... yetkili kurumların temsilcilerinin yer alacağı komisyon" tarafından hazırlanacağı ya da hazırlattırılacağı ifadesinde de görüldüğü gibi, planların kimler tarafından hazırlanacağı açıkça belirtilmemiştir. Değerlendirme ve denetim süreçleri de belirsiz bırakılmıştır. Ayrıca Taslak'ta maliyet etkinliği gibi ticari unsurların sık sık vurgulanması da kamusal yarar düşüncesine uymamaktadır.²²⁰

Su yönetiminde Bakanlık kurulmasıyla başlayan söz konusu yeniden yapılanma, diğer yasal ve kurumsal düzenlemelerle devam etmektedir. Ancak bu noktada mevcut yapının kimi

²¹⁸ A.k., s. 28-29.

²¹⁹ Yıldız'a göre, su yönetimi konusundaki yeniden yapılanmanın temel taşları merkezi planlama, nehir havza ölçeğinde yönetim, kamusal ağırlık ve denetim, hızlı ve bilimsel çözüm yeteneği, çevre duyarlılığı şeklinde sıralanabilir. Nehir havzası ölçeğinde her havza için merkezi olarak planlama birimleri kurulmalıdır. Bu birimlerin kararları ise taşrada müdahale gücü yüksek etkin il müdürlükleri yardımı ile uygulamaya geçirilmelidir. Yıldız, "Ülkemizdeki Su Kaynakları...", s. 77. Geray'ın önerisinde ise Havza Yönetim Kurulları iller bağlamında düşünülmemesi gereken yapı taşlarıdır; dolayısıyla bölgesel düzenleme esastır. Bu kurul yalnızca bir eşgüdüm yapısı değil, aynı zamanda bir planlama, uygulama ve denetleme mekanizması oluşturmaktadır. Buna kamu hukuku tüzel kişisi olması da eklendiğinde yapının bir yönetim biçimi olarak düşünülmemesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Yani Havza Yönetim Kurulları katılımcılığı kabul etmelidir, ama özel sektör ve sivil toplum kuruluşları havza yönetim erkine ortak olma durumunda değildir. Havza Yönetim Kurulları bir Bölgesel Havza Yönetim Kuruluna, bölgeler de Ulusal Havza Yönetim Kuruluna bağlanmaktadır. Ulusal Havza Yönetim Kurulu başkanlığını bir Devlet Bakanının, yahut dönüşümlü olarak kurul üyesi bir bakanın yapması uygun bir yaklaşımdır. Uçkun Geray, "Su Krizinde Ülkeye Özgü Bakış", TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı, TMMOB Yayını, Ankara, 2006, s. 572.

²²⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Yücel Çağlar, Nehir Havzaları Koruma ve Planlama Yönetmeliği Taslağı Üzerine, 2011, s.1-14; Yavuz, a.g.m., s. 1.

sorunları çözülemediği gibi, yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, hazırlanan Su Kanunu Tasarısı Taslağı'na genel olarak bakıldığında, tanımlarda açıklık olmasına rağmen, ilgili kurumların yetkilerinin net olarak belirlenmediği görülmektedir. Bu belirsizlik uygulamada karışıklıklar yaratabilir. Diğer taraftan bu Taslak, suyun %75'inin tarımsal sulamada kullanıldığı ülkemizde Tarım Havzaları planlaması ile Su Havzaları planlamasını örtüşürecek bir yasal düzenleme özelliği taşımamaktadır. Yasada tahsis ve planlama sonrası yürütme esnasında ilgili kurumların hizmet ve faaliyet alanlarındaki uygulamalarına yönelik açık ve bağlayıcı hükümler yoktur. Taslak'ta sektörel su tahsisi konusunda DSİ Genel Müdürlüğü'nün görev, yetki ve sorumlulukları ile yeni oluşturulan Su Tahsisi Komisyonu arasında yetki örtüşmeleri vardır. Su yönetimi koordinasyonu için de hem Bakanlık hem de Su Yönetimi Yüksek Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu durum yine yetki örtüşmesine neden olacaktır.²²¹

SONUÇ

Türkiye'de çevre yönetimi ve politikasının gelişimine bakıldığında, gelişmekte olan bir ülke olarak çevre sorunlarına yönelik, zamanında ve sistematik kurumsal ve yasal çözümler üretilmediği açıktır. Sona erdirilen, birleştirilen ya da yeni kurulan bakanlıklar ile en üst düzeyde kurumsal istikrarsızlık birçok alanda varlığını sürdürmüştür. Haziran 2011 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 636, 644, 645 ve 658 sayılı KHK'lar ve bu KHK'larda değişiklik yapan 648 ve 657 sayılı KHK'lar ile bu istikrarsızlık giderilemediği gibi, soruna yenileri eklenmiştir. Kurumların yetkilerinin netleştirilmemesi, kurumlar arasında yetki çakışmasının yaratılması, yeni örgütlenmede geçmiş kurumların birikimlerinin yitirilmesi, bunların başında gelmektedir.

Ayrıca suyu topraktan, ormanı iklimden, biyolojik çeşitliği çevresel etki değerlendirmesinden ayırarak farklı kurumların so-

²²¹ Dursun Yıldız, Yeni Su Yasası Kurumlar Arası Yetki Örtüşmesi Yaratacak!, 22 Mayıs 2012, s. 1-2; "Su Kanunu Tasarısı Taslağı" Üzerine Değerlendirme", <http://topraksue-nerji.org>, 18 Mayıs 2012, Erişim Tarihi 25.5.2012, s. 1-3.

rumluluğuna vermek, çevre değerlerinin korunması için gereken bütünsel çözümleri de geçersiz kılmaktadır. Çevrenin bilimsel gerçeklere uygun olarak, ekosistem bütünlüğünü gözetken, doğal ve yapay tüm ekolojik, kültürel ve tarihi değerlerin tamamı olarak ele alınması gerekmektedir. Ancak yeni kurumsal yapılanma ve politikalar ile bu değerleri korumak mümkün olamamaktadır.²²²

Türkiye’de çevre politikası ve yönetimine ilişkin söz konusu parçacı yaklaşımlar, günümüzde aynı zamanda neoliberal politikalar ile şekillendirilmektedir. Bu nedenle her bir yeni düzenlemenin çevre değerlerinin korunmasına değil, ekonomik menfaat sağlama amacıyla bu değerlerin daha fazla ve kontrolsüzce kullanımına bir adım daha yöneldiği söylenebilir. 2011 yılında yayımlanan KHK’lar ve bunlarda yapılan değişiklikler bunun çarpıcı örnekleridir. Orman alanları, kültür ve tabiat varlıkları, tarım toprakları, meralar ve su kaynakları, kullanımı bu şekilde değişen alanların başında gelmektedir. Bu alanlar sanayi, turizm, enerji, ulaştırma ve konut yatırımları ve projeleri karşısında elden çıkarılabilecek varlıklar olarak görölmektedir. Çevre konusunda yetkili otoritenin, yatırımcı kuruluşlarla iç içe olması da bunun bir göstergesidir. Diğer yandan çevre değerleri ekonomik bir mal olarak değerlendirilmekte ve su kaynaklarında olduğu gibi, öncelikle ekonomik fayda ve maliyet dikkate alınmaktadır. Bu durumda çevre değerlerinin toplumsal ve ekolojik açıdan önemi ve işlevleri göz ardı edilmektedir.

Türkiye’de kurumların daha iyi çalışabilmeleri için bazı köklü yapısal değişikliklere ihtiyaç vardır. Ancak yapılması gereken çevrenin bütüncül ele alınması, çevre değerlerinin kısa vadede ekonomik getirileri yerine uzun vadede toplumsal ve ekolojik işlevlerinin ön planda tutulması, bugünkü ve gelecek kuşakların genel menfaatinin gözetilmesidir.

²²² Algan, a.g.m., s. 5.

KAYNAKLAR

“Tabiat ve biyolojik çeşitlilik’ Tasarısı Mecliste”, 2011, Erişim Tarihi 13.11.2011, <http://www.euractiv.com.tr/cevre/article/tabiat-ve-biyolojik-eitlilik-tasars-mecliste-014740>, s.1.

“Alakır Vadisi’nden Yaşam Lehine İlk Sonuç”, 25.5.2012, <http://bianet.org/bianet/toplum/138613-alakir-vadisinden-yasam-lehine-ilk-sonuc>, Erişim Tarihi 25.5.2012, s.1.

“Ankara’da Kentsel Dönüşüm”, 25.02.2012, <http://www.gazetesobe.org/index.php?Did=142>, Erişim Tarihi 3.7.2012, s.1.

“Su Kanunu Tasarısı Taslağı” Üzerine Değerlendirme”, <http://topraksuenerji.org>, 18 Mayıs 2012, Erişim Tarihi 25.5.2012, s.1-3.

“Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı Hazırlık Süreci İle Alakalı Basın Açıklaması”, 2011, Erişim Tarihi 30.9.2011, http://www.ormansu.gov.tr/cob/haberduyuru/guncelhaber/10-10-29/Tabiat%C4%B1_ve_Biyolojik_%C3%87e%C5%9Fitlili%C4%9Fi_Koruma_Kanunu_Tasar%C4%B1s%C4%B1_Haz%C4%B1rl%C4%B1k_S%C3%BCreci_%C4%B0le_Alakal%C4%B1_Bas%C4%B1n_A%C3%A7%C4%B1klamas%C4%B1.aspx?sflang=trs.1.

Akıllı, Hüsnüye Erdoğan Katılımcı Sulama Yönetimi Devlet Sulama İşletmeciliğinden Yerel ve Özel Sulama İşletmeciliğine: Antalya Sulama Birlikleri Örneği, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Antalya, 2011.

Algan, Nesrin, “Temel hedef sürdürülebilir büyüme, çevre ise bir altyapı sorunu olarak görülüyor”, 2011, <http://www.yesilgazete.org/blog/2011/07/18/nesrin-algan-temel-hedef-surdurulebilir-buyume-cevre-ise-bir-altyapi-sorunu-olarak-goruluyor/>, Erişim Tarihi 29.11.2011, s.1-7.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 30, Cilt 1.

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2011 İlerleme Raporu, 12 Ekim 2011 COM (2011) 666, Brüksel http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi 25.10.2011.

Cihangir, Damla, İKV Değerlendirme Notu AB Çevre Politikaları ve 17 Ağustos 2011 Tarihi, 648 Sayılı KHK, 2011.

Çağlar, Yücel, “636 Sayılı KHK’nin Hedeflediği “Çevre Yönetimi” Düzeniyle “Çevre” Yönetilemez!”, Şehrin Üzerindeki Eller, 17 Haziran 2011, <http://www.sehrinuzerindekieller.org/>

2011/06/17/636-sayili-khknin-hedefledigi-cevre-yonetimi-duzeni-yle-cevre-yonetilemez/, Erişim Tarihi 26.10.2011, s.1-4.

Çağlar, Yücel, "6223+636+644+645+646...", Şehrin Üzerindeki Eller, 2011, <http://www.sehrinuzerindekieller.org/wp-content/uploads/2011/07/636644645.pdf>, Erişim Tarihi 26.10.2011, s.1-9.

Çağlar, Yücel, "658 Sayılı "Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" İle Kamu Yönetimin Şirket Yönetimleri Üzerine Dönüştürülmesi Üzerine Sorular.." 2011, <http://www.sehrinuzerindekieller.org/wp-content/uploads/2011/11/Su-Enstitüsü-Başkanlığı-KHK-2.pdf>, Erişim Tarihi 26.10.2011, s. 1-8.

Çağlar, Yücel, "Nehir Havzaları Koruma ve Planlama Yönetmeliği Taslağı Üzerine", 2011, s.1-14.

DSİ, Stratejik Plan 2010-2014, Ankara, 2010.

DSİ, Su ve DSİ, İstanbul, 2009.

Duran, Osman, Kamu Yönetimi Reformu Çerçevesinde Türk Su Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2010.

Geray, Uçkun, "Su Krizinde Ülkeye Özgü Bakış", TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı, TMMOB Yayını, Ankara, 2006, s.567-576.

Gözler, Kemal, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi, Ekin Kitabevi Yay., Birinci Baskı, Bursa, Şubat 2000.

Güler, Birgül Ayman, "Yetki Kanunu 6223 Bağlı Kararnamelerin Genel Özellikleri ve Yeni Kurulan Beş Bakanlık Üzerine Değerlendirme", Ankara, 12 Temmuz 2011, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>, Erişim Tarihi 26.10.2011, s.1-16.

Küçük, İsmail, "Tasarısı Hazırlanan 'Türkiye Su Enstitüsü' Uluslararası Firmaların İşini Kolaylaştıracak Suyu Satmanın Zemini Hazırlanıyor", Cumhuriyet Enerji, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Yayını, Yıl 3, Sayı 21, 1 Şubat 2011, http://www.emo.org.tr/ekler/6a5dd357a59ce5c_ek.pdf?dergi=636, Erişim Tarihi: 03.12.2011, s.14.

Özlüer, Ilgın Özkaya, Samet Zeydan, Ceren Gamze Yaşar, Nimet Özgönül, Fevzi Özlüer, "Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı: Yabancılaşma, Mülksüzleştirme", 30 Ekim 2010, Erişim Tarihi 12.01.2011, <http://www.habitat.org>.

tr/cevre-ekoloji/37-cevre/812-tabiati-biyolojik-cesitliliği-koruma.html, s. 1.

Şengül, Mihriban, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları", Memleket Siyaset Yönetim, Cilt 7, Sayı 6, 2008, s.67-87.

Taşkın, Taylan, "Su Yönetiminde Neoliberal 'Reform' Girişimleri, Su Yönetimi ve Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri, (ed. Kendir Özdiç H., Çınar T.), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s.251-284.

TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, "'Çevre' KHK'lerle Tahrip Ediliyor", 23.08.2011, AKP'nin KHK'leri ve TMMOB, TMMOB Yayını, 2011, Ankara, s.131-132.

TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, "Sularımızın Ticarileştirilmesinde Yeni Bir Araç: 658 Sayılı KHK'yla Kurulan "Bağımlı" Türkiye Su Enstitüsü" Basın Açıklaması, 14.11.2011, http://www.cmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=85193&tipi=67&sube=0, Erişim Tarihi: 03.12.2011, s.1.

TMMOB Orman Mühendisleri Odası, Bakanlıkların Yeniden Yapılanmasında Ormancılığımızın Yeniden Yapılanmasında Orman Mühendisleri Odasının Görüşlerini İçeren Rapor, Ankara, 10 Mayıs 2011.

TMMOB Peyzaj Mimarları Odası (PMO) ve Ziraat Mühendisleri Odası (ZMO), "Kamu Yönetimi Yap-Boz Tahtası!", 4.11.2011, AKP'nin KHK'leri ve TMMOB, TMMOB Yayını, Ankara, 2011, s.133-136.

TMMOB Peyzaj Mimarları Odası 9. Dönem Yönetim Kurulu, "Gerçekten Mürekkebi Kurumamıştı: Çevre Ve Orman Bakanlığı Görevleri Hakkında Yeni Bir Kararname Daha", 18.08.2011, AKP'nin KHK'leri ve TMMOB, TMMOB Yayını, Ankara, 2011, s.117-119.

TMMOB Şehir Plancıları Odası, 648 Sayılı "Kanun Hükmünde Kararname" Değerlendirmesi Raporu, 2011, http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=3260&tipi=4&sube=0, Erişim Tarihi 8.2.2012.

TMMOB, "Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı hakkındaki KHK'nin düşündürdükleri", 2011, http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=7394&tipi=26, Erişim Tarihi 8.2.2012, s. 1.

USİAD, Su Kaynakları Bakanlığı Kuruluş Kanunu Tasarı Taslağı Önerisi, 10 Mart 2010, http://topraksuenerji.org/Su_Kaynaklari_Kurulus_Kanunu_Tasari_Taslagi_Onerisi.pdf, Erişim Tarihi 3.12.2011.

World Water Council, "Be Part of The Solution Become A World Water Council Member Brochure", 2007, http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Membership/Become_a_member.pdfs.1-4.

Yavuz, Yusuf, "Türkiye'nin Bütün Suları Bakan Eroğlu'na Bağlandı", 16 Kasım 2011, <http://www.odatv.com/n.php?n=turkiyenin-butun-sulari-bakan-erogluna-baglandi-1611111200>, Erişim Tarihi 12.4.2012, s.1-4.

Yıldız, Dursun, "Türkiye'de Su Yönetimi Makas Değiştiriyor!", 2011, <http://topraksuenerji.org/?p=1473>, Erişim Tarihi 03.12.2011, s.1-3.

Yıldız, Dursun, "Ülkemizdeki Su Kaynakları Yönetimi Kurumsal Yapısı ve Geleceği", Antalya Su Sempozyumu Bildiriler Kitabı, (ed. Akıllı H.S.), Antalya, Şubat 2008. s. 63-77.

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERLE DEĞİŞEN PERSONEL SİSTEMİ

İpek ÖZKAL SAYAN²²³

Aytül GÜNEŞER DEMİRÇİ²²⁴

06.04.2011 kabul tarihli ve 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile Türkiye’de kamu personel sisteminde pek çok değişiklik yapılmıştır. Yetki Kanununun tanımlanan ve konumuz açısından önem teşkil eden amaçlarından biri kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna (BK) KHK çıkarma yetkisi vermektir. Bu Kanuna göre çıkarılacak KHK’larla pek çok kanunda değişiklik yapılması öngörülmüştür.

1982 Anayasasının 128. maddesinde kamu hizmeti görevlileri tanımlanır. Buna göre;

"Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."

Böylece 1982 Anayasası memurlara ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiğini belirterek memurlara "güvence" sağlamıştır. Peki Anayasanın bu hükmü gereğince 6223 sayılı Kanununa dayanılarak çıkarılan ve memurların özlük haklarında pek

²²³ * Yrd.Doç. Dr. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, e-mail: ozkal@politics.ankara.edu.tr

²²⁴ * Ar.Gör.Dr. Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: aytulguneser2002@yahoo.com.

çok değişiklik öngören KHK'ları nasıl değerlendirmek gerekmektedir?

Anayasanın 91. maddesinde tanımlanan KHK çıkarma yetkisi ilk kez Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile ilgili olarak kullanılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) 1972 yılında 1589 sayılı Kanun ile BK'ya 657 sayılı DMK'ya giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermiş ve bu kanunda BK'ya verilen yetkinin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Yetki süresi iki yıl olarak saptanan bu KHK devlet memurluğuna ilişkin ilkeleri, sistemde kullanılacak yöntemleri, disiplin, aylık, sosyal haklar ve intibak kanunları gibi konuları kapsamaktaydı. Bu iki yıllık süre içerisinde çıkarılan KHK sayısı oniki olmuş, bunlardan biri geri alınmış, geri kalan onbir KHK ile değiştirme, kaldırma ya da yeniden koyma biçiminde 146 maddede değişiklik yapılmıştır.²²⁵

Kamu personeli sisteminde KHK'larla değişiklik yapma geleneği devam etmekle birlikte Gözübüyük ve Tutum'a göre bu düzenleme girişiminin olumlu sonuç verdiğini söylemek oldukça güçtür. Çünkü personel sisteminin düzenlenmesi acele karar alınmasını gerektiren konulardan değildir. Aksine bu konular, uzun ve dikkatli çalışmayı ve açık tartışmayı gerektirmektedir. Kararnameler ise uzmanlarca gizli olarak hazırlanır, kurumların görüşleri alınmaz ve kamuoyu önünde tartışılmaz. BK, yapısı gereği teknik ayrıntılara incek bir kuruluş olmadığı için, kendine sunulan metinleri yeterince incelemeyen yayınlama durumunda kalır.²²⁶ Nitekim 6223 sayılı Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'lar için de aynı durum geçerlidir. Peşpeşe çıkarılan ve kamu personel sisteminde önemli değişiklikler öngören bu KHK'lar kamuoyunun bilgisine sunulmamış ve kamuoyunda tartışılmamıştır. Bununla birlikte bu yeni KHK'ların hemen hemen hepsinde personel meselesini düzenleyen hükümler yer almıştır. Aşağıdaki tabloda personel sisteminde değişiklik öngören KHK'lar ve bunların değiştirdiği kanunlar listelenmiştir.

²²⁵ Şeref Gözübüyük, Cahit Tutum, "Yasa Gücünde Kararnameler", *Anne İdaresi Dergisi*, C:8,S:1, 1975, s. 4.

²²⁶ a.k.,s.5.

Tablo 1: Personel Sisteminde Değişiklik Öngören Kanun Hükmünde Kararname Listesi

KHK No	KHK'nın Tarih/Sayısı	KHK'nın Adı	Personel Sistemi Açısından KHK'nın Değişiklik Yaptığı Kanun ya da KHK'lar
632	04.06.2011 tarih ve 27954 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (B) Fıkrası ile 4924 sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
640	08.06.2011 tarih ve 27958 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.	Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C.Emekli Sandığı Kanunu; 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
643	08.06.2011 tarih ve 27958 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun; 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun; 27.06.1989 tarihli 375 sayılı Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
644	04.07.2011 tarih ve 27984 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun

646	10.07.2011 tarih ve 27990 sayılı Resmi Gazete	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun; 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
647	20.07.2011 tarih ve 28000 sayılı Resmi Gazete	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	27.07.1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu
649	17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmi Gazete	Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun
650	26.08.2011 tarih ve 28037 sayılı Resmi Gazete	Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 27.07.1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu
651	27.08.2011 tarih ve 28038 sayılı Resmi Gazete	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 27.07.1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu

652	14.09.2011 tarih ve 28054 sayılı Resmi Gazete	Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
653	17.09.2011 tarih ve 28057 sayılı Resmi Gazete	Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
655	01.11.2011 tarih ve 28102 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
656	02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete	Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
657	02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete	Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

659	02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
661	02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ile Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 09.06.1930 tarihli 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu
662	02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 08.06.1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun; 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
663	02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun; 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

664	02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
665	02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
666	02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete	Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; 27.07.1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu; 09.06.1930 tarihli ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu; 04.07.2001 tarihli ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere toplamda yirmibir KHK ile personel sisteminde değişiklik yapılmıştır. Bu çalışmada ise 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanarak çıkarılan KHK'lar kapsamında kamu personel sisteminde meydana gelen değişiklikler, kamu personel sistemi açısından önemli bulunan belli başlıklar üzerinden incelenecek ve değerlendirilecektir. Bunlar; performans de-

ğerlendirme, sözlü sınavların denetimi, uzman ve uzman yardımcılığı, KHK'larla oluşturulan yeni kadrolar, bakan yardımcılığı ve "eşit işe eşit ücret"dir. KHK'lar oldukça ayrıntılı ve uzun metinler olduklarından ve hemen hemen çıkan her KHK'da personele ilişkin hükümler bulunduğundan bu başlıklara yenilerinin eklenmesi mümkün olmakla birlikte çalışmada kamu personel sisteminde önemli değişiklikler getiren KHK'lar ve ilgili maddeleri seçilmiştir. Ancak KHK'lara ilişkin bu değerlendirmelerin yapılabilmesi için öncelikle 2011 tarihli ve 6111 sayılı "Torba Kanun"²²⁷'dan bahsetmek gerekmektedir.

Kamu personel sistemindeki anlayış değişikliğiyle beraber 2004 yılında 657 sayılı DMK'yı değiştirmeye yönelik çabalar başlamıştır. Ağustos 2004, Ekim 2005 ve Ağustos 2006'da hazırlanan DMK'yı değiştirmeye yönelik taslaklar temel olarak kamu personel sistemini dönüştürme amacıyla hazırlanmıştır. Ancak daha sonra bu taslaklar da kanunlaşmamış, 657'yi topluca değiştirme niyetinden geri adım atılmıştır. Siyasal iktidar başarısız olan bu girişimlerden sonra, yönetsel değişiklikleri "parça parça" yürütme stratejisi benimsemiştir.²²⁸ İşte 657 sayılı DMK'nın önemli maddelerini yeniden düzenleyen 6111 sayılı bu "Torba Kanun" böyle bir anlayışın ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Sözü edilen Kanun Türk kamu personel sisteminde önemli değişiklikler getirmesi bakımından oldukça önemlidir ve bu çalışmada ele alınacak tüm KHK'ların zemini.

Sicil yerine performans değerlendirme

6111 sayılı Kanunun getirdiği en önemli değişikliklerden biri sicil sistemine ilişkin tüm hükümlerin ortadan kaldırılmasıdır. Bu anlamda Torba Kanun, temeli 1879²²⁹'da atılan bu değerlendirme

²²⁷ "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", R.G: 25.2.2011, 27846.

²²⁸ Birgül Ayman Güler, "657'yi Değiştirmek", Bülten, S: 8, 2010, s. 22-30.

²²⁹ Devlet memurlarının sicilleri genel olarak ilk defa 1879 yılında çıkarılan "Ahval-i Memurin-i Sicil Komisyonu Talimatı"nda yer almaktadır. Bu talimatname ile Sadrazamdan Nahiye Müdürüne kadar bütün mülkiye, adliye ve maliye memurları için bir sicil komisyonu kurulmakta ve memurlar hakkında toplanan siciller bu komisyonda toplanmaktadır. (Hayri Orhun, Türkiye'de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi, İstanbul, 1946, s. 65.)

sistemini ortadan kaldırmış ve yerine herhangi bir “değerlendirme yöntemi” öngörmemiştir.

Sicil, torba kanunla yapılan değişikliğe kadar kamu yönetiminde personelin değerlendirilmesi işlemi ve kamu personel sisteminin hem liyakat hem de kariyer ilkesine uygun yönetimi sağlama aracıydı.²³⁰ Ülkemizde uygulanan sicil yöntemi, yükselcek memurların ayırt edilmesine (kademe ilerlemesi-derece yükselmesi) emekliye ayırma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde ya da görev değiştirmelerinde dayanak²³¹ olarak kullanılmaktaydı. Bu anlamda sicil sistemi Türk kamu personel sisteminde yükselmelerde ve hizmetle ilişkinin kesilmesinde “temel bir ölçüt” idi.

Türk kamu personel sisteminde sicilin uygulanma sürecine baktığımızda 1934 yılına kadar kurumlar kendi değerlendirme sistemlerine göre değerlendirme yapmaktaydılar. Değerlendirme daha çok olumsuz sicil alan personel için disiplin aracı olmaktadır. Sicilin yalnızca disiplin aracı olarak kullanılması 1947 tarihli Nizamnameye kadar devam etmiştir. 1947 tarihli Nizamname²³² ile personel değerlendirme ve terfi arasında bağ kurulmuştur. Kişinin terfi etmesinde başarılı siciller değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. 1951 yılında ise yeni bir Nizamname²³³ çıkarılmış ve bu iki nizamname birlikte yürürlükte olmuştur. 1951 tarihli Nizamname memura “güvenceli istihdam” sistemini getirmesi açısından önemlidir. Çünkü bu Nizamname ile memur istendiği zaman işten çıkarılmamaktadır. Memurun işten çıkartılabilmesi için iki yıl olumsuz sicil alması, başka bir sicil amirinin yanında görevlendirilmesine rağmen burada da olumsuz sicil alması sonrasında “Memur ve Müstahdemler İnzibat Komisyonu” kararı ile yapılabilmekteydi. 1965 tarihli DMK ile kamu personel rejimi yeniden düzenlenmiş, ancak sicil yönetmeliklerinin hazırlanması on üç yıl, uygulanması yirmibir yıl sürmüştür. İlk yönetmelik 1978 yılında hazırlanmış,

²³⁰ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.285.

²³¹ Cahit Tutum, *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1979, s.164.

²³² “Memurların Yeterliliklerinin Takdiri Hakkında Tüzük”, BKK: 5.12.1947, 3/6657.

²³³ “T.C. Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevki Hakkında Tüzük”, BBK: 21.7.1951, 3/13417.

fakat uygulanması ertelenmiş ve ortadan kaldırılmıştır. Bu Kanun hükmünce hazırlanması gereken yönetmelik ancak 1986 yılında yürürlüğe girmiştir. Bunun nedeni aslında sistemde bir değişikliğe ihtiyaç duyulmamasıdır. 1947 ve 1951 Nizamnameleri uzun yıllar uygulanmıştır. 1986 yılında yürürlüğe giren "Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği" ile farklı bir uygulama başlamıştır. Memurun "iyi", "orta", "zayıf" gibi değerlendirmesinin yanında not sistemi de benimsenmiştir.²³⁴

Sicil sisteminin bir parçası olan "özlük dosyası" sistemi ise devam etmektedir. 657 sayılı DMK'nın 109. maddesi "Memur bilgi sistemi, özlük dosyası" başlıklıdır. Buna göre, memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur. Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenir.

Böylece 657 sayılı DMK'da yer alan devlet memurlarının ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayırma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyasının başlıca dayanak olacağı hükmü kaldırılmış ve bunun yerine yeni hükümler konulmamıştır. Ancak Türkiye'de sicil kamu personel sisteminde yöneticinin başında bulunduğu örgütün verimli çalışmasını sağlamak için kullanılan bir yöntemdir. Örgüte iyi eleman sağlanması, iyi çalışanların diğerlerinden ayırt edilmesi, çalışanın başarı ve başarısızlığının değerlendirilmesi²³⁵

²³⁴ "Cumhuriyet Öncesi" ve "Cumhuriyet Dönemi" kamu personelinin değerlendirilmesi-ne ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. (Kılıç, 2007: 32-56).

²³⁵ Nuri Tortop, *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.129.

amacıyla kullanılırken ayrıca memurun kişilik değerlendirmesi yani yalnızca hizmet sırasında değil hizmet dışında da davranış özelliklerinin değerlendirilmesi de sicil sistemiyle gerçekleşmekteydi. Peki sicil sistemi neden kaldırıldı?

Sistemin iyi işlemediğine, uygulamada aksaklıklar yaşandığına dair iddialar mevcutsa da aslında sicilin kaldırılmasının altında yatan neden performans değerlendirme yöntemine geçilmek istenmesidir. Nitekim performans değerlendirme yöntemi Ağustos 2004 ve Ekim 2005'te Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağı'nda, Ağustos 2006'da Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı'nda yer almış; ancak bu düzenlemeler kanunlaşmadığı için genel olarak uygulamasına da geçilmemişti.

Kariyer sisteminde sicil, memurun bulunduğu yerde, gelecekte bulunacağı görevleri ve genel olarak memurluk statüsü için yeterli olup olmadığını belirlemek amacıyla değerlendirmeyi hedefler ve bu anlamda maaş sistemiyle doğrudan ilişkilendirilmez. Oysa performans değerlendirme, personelin bulunduğu görevde yaptığı işin niteliği ve miktarını önceden belirlenmiş iş standartlarıyla karşılaştırmaya dayanmaktadır. Bu anlamda iş standartları ile yapılan iş miktarı karşılaştırması, personele verilecek ücreti belirleyen temel ölçüt olarak kullanılmaktadır. Güler'e göre bu özelik nedeniyle, performans değerlendirmeye geçmenin ön koşulu, personel rejiminin kariyer sisteminden iş sınıfı (kadro-norm kadro) sistemine geçirilmesidir. Çünkü iş sınıflaması yoksa işi ölçmek de mümkün değildir.²³⁶

Türkiye'de kamuda performans değerlendirme ve ücret sisteminin uygulandığı belli başlı alan sağlık alanı iken²³⁷, 6111 sayılı Kanunla sicil sistemi kamuda tamamen uygulamadan kaldırılmış ve yerini "performans değerlendirme" yöntemine bırakmıştır. 657 sayılı DMK'nın "takdirname" başlıklı 122. maddesi Torba kanunla değiştirilmiş, "Başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül" bi-

²³⁶ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, s. 295, 296.

²³⁷ Türkiye'de kamuda sağlık alanında uygulanan performans değerlendirme ve ek ödeme sistemi için bkz. (İpek Özkal Sayan, Yusuf Şahan, "T.C. Sağlık Bakanlığı'nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi", *Memleket Siyaset Yönetim*, C:6, S:16, 2011: s.33-70).

çimine dönüştürülmüş ve maddeye eklenen son fıkra şu hükmü getirmiştir: *"Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir."* Böylelikle doğrudan "performans" kavramı kullanılmadan, "başarı", "verimlilik" ve "gayret" in "ölçülmesi" yöntemi getirilmiştir. Ölçülecek "başarı", "verimlilik" ve "gayret" in içinin doldurulması dolayısıyla performansın somutlaştırılması her bir kurumun hizmet özellikleri değişebileceğinden, kurumların kendisine bırakılmıştır. 661 sayılı KHK²³⁸ ile bu uygulama emniyet teşkilatı çalışanları için uygulanmaya başlamıştır. Madde 85'e göre Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik plan ve hedefleri doğrultusunda, emniyet teşkilatı çalışanlarının iş başarılarının değerlendirilmesine imkân sağlayacak kurum içi bireysel performans değerlendirme sistemi oluşturulacaktır. KHK'ya göre performans değerlendirme sonuçları hizmet gerekleri yanında personelin; başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde, performansının geliştirilmesinde, *kıdem sırasının tespitinde, rütbe terfiinde, görevde yükselmesinde, asli memurluğa atanmasında, branş işlemlerinde, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve eğitiminde, ödüllendirilmesinde, istihdamında ve görev yeri değişikliğinde kullanılabilir.* Performansın iyileştirilmesi için alınması gerekli görülen tedbirleri görüşerek önerilerde bulunmak üzere, merkezde Performans Değerlendirme Kurulu oluşturulur. Performans değerlendirmesi yılda en az bir kez yapılacaktır. Değerlendirme sisteminin oluşturulması ve uygulanması, yetersizlik, hizmet içi eğitim, değerlendirme amirleri, haklarında performans değerlendirmesi yapılmayacaklar ve yapılamayanlar, Performans Değerlendirme Kurulunun oluşumu ve çalışmasına ilişkin usul ve esaslar, itiraz başvurusunun yöntemi ve diğer hususlar *İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle* düzenlenecektir. Performans değerlendirme formunda yer alacak performans değerlendirme ölçütleri ile ihtiyaç duyulan bilgiler Emniyet Genel Müdürlüğünce belirlenecektir.

²³⁸ "661 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", RG: 2.11.2011, 28103.

Görüldüğü üzere emniyet hizmetleri sınıfı için performans değerlendirme yöntemi tamamen sicil sisteminin yerini almış durumdadır. Performans değerlendirme yalnızca ücret sistemiyle ilişkilendirilmemiş memurun atanmasında, yükselmesinde, görev yerinin değiştirilmesinde vs. belirleyici temel bir yöntem haline gelmiştir.

Performans değerlendirme yönteminin uygulanacağını belirttiği bir diğer KHK 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK²³⁹'dir. Bu KHK'nın 4. maddesine göre Milli Eğitim Bakanı, Bakanlığın görev alanına giren konularda politika ve stratejiler geliştirecek, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturacak, performans ölçütleri belirleyecek ve bu performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine edecek, izleyecek ve değerlendirecektir. Bununla birlikte hizmet birimleri arasında sayılan Rehberlik ve Denetim Başkanlığına Bakanlık tarafından veya Bakanlığın denetiminde sunulan hizmetlerin kontrol ve denetimini performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgili birimlere ve kişilere iletmek görevi verilmiştir. Strateji Geliştirme Başkanlığına da Bakanlık hizmet birimleri, taşra teşkilatı ile okul ve kurumlar için performans ölçütlerinin oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapma görevi verilmiştir. 652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığında görev yapan yöneticiler de performans kriterlerine göre davranma şartına bağlanmıştır. İlgili 33. maddeye göre; "Bakanlığın her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur." Bununla birlikte İl milli eğitim müdürü, il eğitim denetmeni, ilçe milli eğitim müdürü, il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri şube müdürü, okul ve kurum müdürü ile okul ve kurum müdür yardımcısı ve yardımcısı olarak görev yapanların yer değiştirmeleri, hizmet süreleri, performans ve yeterlikleri dikkate alınarak bölge hizmeti ve rotasyon esasına göre yapılacaktır. Yine

²³⁹ RG: 14.09.2011, 28054.

okul ve kurum müdürleri; yazılı ve/veya sözlü olarak yapılacak okul veya kurum müdürlüğü sınavında başarılı olmak kaydıyla, hizmet süreleri, performans ve yeterlikleri dikkate alınarak il milli eğitim müdürünün teklifi üzerine vali tarafından atanacaktır. Tüm bu hükümleri birlikte değerlendirdiğimizde performans değerlendirme yönteminin Bakanlığın yöneticilerinden öğretmenlere kadar her kademe için uygulanacağı söylenebilir.

Sonuç olarak 6111 sayılı Kanunla kaldırılan sicil sisteminin boşluğu performans değerlendirme yöntemiyle kapatılmaktadır. Ancak sicil sisteminin ortadan kaldırılması "personel değerlendirme yönteminin" değiştirilmesi ya da ortadan kaldırılmasına ilişkin "teknik" bir değişiklik değil, aksine Türkiye'de kamu personel sisteminin "kariyer sisteminden iş sınıflaması sistemine dönüşümü"nin bir hazırlığı olarak görülüp, değerlendirilmelidir.

Sözlü Sınavların Denetimi

Kamuya personel alımı için yapılan sınavların objektif kriterlere göre yapılıp yapılmadığı meselesi Türkiye'de her zaman önemli bir tartışma alanı oluşturmuştur. İdarenin bütün eylem ve işlemleri gibi sözlü (mülakat) sınavlarının da idari yargı yerlerinde denetlenmesi gerekmektedir. Sınavların yapılış biçimine ilişkin olarak bazı kurumların kendi mevzuatı bulunsa da birçok kurum buna ilişkin bir mevzuatı bulunmamakta ya da düzenlemelerde eksiklikler bulunmaktadır. Bu noktada denetimin ne şekilde olması gerektiği ve özellikle Danıştayın son yıllarda sözlü sınavlarla ilgili olarak vermiş olduğu kararların tüm sözlü sınavlarda geçerli olup olmayacağı konusu önem taşımaktadır.²⁴⁰

Sözlü sınavların iptali için açılan pek çok davada Danıştay, sınavla ilgili yazılı bir delil bulunmaması nedeniyle, bu sınavda adayın başarılı olup olmadığının bilirkişi incelemesi yaptırarak yargı yolu ile denetlenmesi imkânı bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Ancak 13.11.2008 tarihinde Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından alınan karara

²⁴⁰ Yasin Sezer, Hüseyin Bilgin, "Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi", *TBB Dergisi*, S: 86, 2009, s.168-187.

göre sözlü sınavda adayın sorulara verdiği yanıtların teknolojinin imkânlarından yararlanarak sesli ve görüntülü kayıt alınması, ayrıca sınav komisyonu üyelerince sözlü sınav sonlarında takdir edilen not gerekçeleriyle ortaya konulmalıdır. Bununla birlikte sınav öncesinde soruların ve yanıtlarının hazırlanmış olması gerekmektedir. Sınav sırasında adaylara hazırlanmış olan bu sorulardan kur'a yöntemiyle belirlenen sorular sorulmalıdır.²⁴¹ Kararın sonuç bölümüne göre; sözlü sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmesi günümüzde mümkün olup bu imkânın kullanılmaması hukuk devletinin sağladığı güvenceyi zedeleyen bir durumdur. Danıştayın bu kararı almasının temel gerekçesi ise sözlü olarak yapılan sınavlara ilişkin yazılı delil bulunmadığı için delil tespiti yapılamayacağı ve dolayısıyla bu sınavların denetlenmemesi durumudur. Sonuçta sözlü durumlarda yaşanan keyfi uygulamalar Danıştayın bu kararı almasında etkili olmuş; bu sebeple Danıştay, kamu personeli alım sürecinde yaşanan kayırmacılığı önlemek için "idari işlemlerin sıkı kayıt altına alınmasına" önem vermiştir.

Danıştayın bu kararı uyarınca şu ana kadarki düzenlemelerde, adaylar sözlü sınavda kaybedince, sözlü sınavı kaybetme işlemini dava etmekte, mahkemeler de, denetimi yapabilmek için kurumdan sözlü veya görüntülü kayıtları istemekteydi. Sözlü ve görüntülü kayıt yok ise sınavı iptal etmekteydi. Kayıt var ise bilirkişiye sevk etmekte ve bilirkişi raporu üzerinden dosyayı sonuçlandırmaktaydı.

Ancak 2008 tarihli Danıştayın bu kararının hemen ardından sözlü sınavların kayıt altına alınamayacağına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 2009 yılında kaymakam adayları seçiminin²⁴² ve 2010 yılında Sayıştay denetçisinin seçiminin²⁴³ mülakat aşamasında herhangi bir kayıt sisteminin kullanılmayacağı belirtilmiştir. Yine 2010 yılında 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat Kanu-

²⁴¹ YD İtiraz No:2008/774 sayılı kararı, 16.02.2009.

²⁴² 5917 sayılı "Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG: 10.07.2009, 27284.

²⁴³ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, RG:19.12.2010, 27790.

nuna eklenen bir fıkrayla da sözlü sınavlara ilişkin kayıt sisteminin kullanılamayacağı belirtilmiştir.²⁴⁴ Bu fıkranın iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesine yapılan başvuruda Mahkeme bu düzenlemeyi Anayasaya uygun bulmuştur. Bundan böyle mahkemeler tutanaklar üzerinden karar vererek dosyayı sonuçlandıracaktır.

6223 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan KHK'larda da bu süreç devam etmiştir. 666 sayılı KHK²⁴⁵'nin 3. maddesiyle 657 Sayılı DMK'da bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre (ek madde 41) *"Adalet, Dışişleri, İçişleri ve Millî Savunma Bakanlıklarının, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının ve Bakanlar Kurulunca belirlenen bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir. Bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcısı kadro unvanlarını tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Uzman yardımcılarını mesleğe özel yarışma sınavı ile alınır. Uzman yardımcılığı giriş sınavı merkezi sınav sonuçlarına göre; yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınavdan*

²⁴⁴ (Ek fıkra: 23.07.2010-6009/42 md.) Başkanlık merkez ve taşra teşkilatında, 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki usul ve esaslara bağlı olmaksızın, Bakan onayı ile Başkanlığın stratejik plan ve performans programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi veya uygulanması amacıyla proje süresi ile sınırlı olmak üzere tam veya kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bunlara ödenecek ücret, 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin (B) bendine göre çalıştırılanlar için uygulanmakta olan sözleşme ücreti tavanının beş katını, çalıştırılacak toplam sözleşmeli personel sayısı ise 150'yi geçemez ve bu fıkrada belirtilen ücret dışında herhangi bir ödeme yapılamaz. Bu şekilde istihdam edilecek personelin, yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde eğitim veren fakülte veya bölümlerinden veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olması şarttır. Sözleşmeli personelde aranılacak diğer nitelikler, istihdam türüne bağlı sözleşmeli personel sayısı ile ödenecek sözleşme ücretinin tespiti, istihdama dair hususlar ile sözleşme usul ve esasları Başkanlıkça belirlenir. (Ek fıkra: 23.07.2010-6009/42 md.) Bu madde hükümlerine göre yapılacak sözlü sınavlar, adayın;

- a) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün,
 - b) Liyakati, temsil kabiliyeti, bilgi düzeyi, davranış ve tepkilerinin mesleğe veya göreve uygunluğunun,
 - c) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığının,
 - ç) Genel yetenek ve genel kültürünün,
 - d) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının,
- değerlendirilmesi suretiyle yapılır. Sınav kurulu, adaylar hakkında yukarıda yazılı özelliklerin her biri için değerlendirme yapar. Yapılan değerlendirmeye göre verilen puanlar tutağa geçirilir. Bunun dışında sözlü sınav ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz.

²⁴⁵ "Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname", RG: 02.11.2011, 28103.

oluşur.²⁴⁶ ...Bunun dışında sözlü sınav ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz.”

Yine aynı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 659 sayılı KHK²⁴⁷ ile de vergi müfettişleri ve maliye uzmanlarına yapılan sözlü sınavlarının kayıt altına alınamayacağı belirtilmiştir.

Sözlü sınavların yargısal denetiminin yapılabilmesi için ses ve görüntü kayıtlarının alınmasının oldukça gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Danıştayın geliştirdiği içtihat ise hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi açısından değerlendirilmelidir. Sözlü sınavların yargısal denetimi için gerekli tüm unsurların oluşturulmasını sağlamak hukuka bağlı idarenin görevidir.²⁴⁸ Bu bağlamda bazı kurumların yaptığı mevzuat düzenlemeleri ve Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'lardaki ilgili düzenlemeler kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin "personel alım" aşamasında zedelenmesine yol açmakta ve kamu yönetiminde "kayırmacılık" tartışmalarını alevlendirmektedir.

Uzman ve Uzman Yardımcısı Kadrosu

Uzman ve uzman yardımcısı kadrosu Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, (Eski) Devlet Planlama Teşkilatı, (Eski) Hazine ve Dış

²⁴⁶ Öğrenim dalları itibarıyla belirlenecek uzman yardımcılığı kadrolarına giriş sınavı için, eleme sınavı sonucunda aranacak puan türleri, taban puanları ve sınavda alınan başarı derecelerine göre çağrılacak aday sayısı tespit edilerek, giriş sınavı duyurusuyla ilan edilir. Ancak, giriş sınavına çağrılacak aday sayısı, atama yapılacak kadro sayısının yirmi katından, yalnızca sözlü sınav yapılması hâlinde sözlü sınavı çağrılacak aday sayısı giriş sınavı duyurusunda belirtilen kadronun dört katından fazla olamaz. Yazılı sınav, kurumun görev alanına göre yönetmelikle belirlenen konulardan yapılır. Yazılı sınav sonucunda yetmiş puandan az olmamak üzere, en yüksek puandan başlanarak giriş sınavı duyurusunda belirtilen kadronun dört katına kadar aday sözlü sınavı çağrılır. Sözlü sınav, adayların;

- a) Sınav konularına ilişkin bilgi düzeyi,
- b) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,
- c) Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,
- d) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,
- e) Genel yetenek ve genel kültürü,
- f) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı,

yönlere değerlendirilerek, ayrı ayrı puan verilme suretiyle gerçekleştirilir. Adaylar, komisyon tarafından üçüncü fıkranın (a) bendi için elli puan, (b) ila (f) bentlerinde yazılı özelliklerin her biri için onar puan üzerinden değerlendirilir ve verilen puanlar ayrı ayrı tutanağa geçirilir.

²⁴⁷ "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname", RG: 02.11.2011, 28103.

²⁴⁸ Yasin Sezer, Hüseyin Bilgin, a.g.k, 177, 186.

Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türk Patent Enstitüsü Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların Avrupa Birliği Birimleri, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu ve bazı genel müdürlüklerde kullanılan bir kadroydu. 2003 yılına kadar Bakanlık olarak yalnızca Maliye Bakanlığında olan uzman ve uzman yardımcısı kadrosu 666 sayılı KHK ile çok hızlı bir artışa geçti. 666 sayılı KHK ile Adalet, Dışişleri ve İçişleri Bakanlıkları, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve Bakanlar Kurulunca belirlenen bakanlık bağlı kuruluşlarında uzman ve uzman yardımcılıkları ile bakanlıkların 36. maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatına ait uzman ve uzman yardımcısı unvanlı personel çalıştırmak üzere genel idare hizmetleri sınıfından üçüncü dereceli *ikibin adet uzman*, dokuzuncu dereceli *üçbin adet uzman yardımcısı* kadrosu ihdas edildi. Bu kadroları derece ve unvan değişikliği yapmak suretiyle anılan bakanlıklar ve kurumlara tahsis etmeye, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine BK yetkili kılındı. Bu fıkraya göre tahsis edilen kadrolar, 190 sayılı KHK'ya ekli cetvellerin anılan bakanlıklar ile kurumlara ait ilgili bölümüne eklenmiş sayıldı²⁴⁹.

666 sayılı KHK ile Türk kamu personel sisteminde yapılan bu değişiklik oldukça önemlidir. Çünkü öncelikle hemen hemen her

²⁴⁹ Yeni Uzmanlar "Başbakanlık Uzmanları," ibaresinden sonra gelmek üzere "Adalet Uzmanları, Millî Savunma Uzmanları, İçişleri Uzmanları, Dışişleri Uzmanları, Çalışma Uzmanları, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzmanları, İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanları, Enerji ve Tabii Kaynaklar Uzmanları, Kültür ve Turizm Uzmanları, Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanları, Sanayi ve Teknoloji Uzmanları, Çevre ve Şehircilik Uzmanları, Gençlik ve Spor Uzmanları, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanları, Gümrük ve Ticaret Uzmanları, İhracatı Geliştirme Uzmanları, Orman ve Su İşleri Uzmanları, Diyanet İşleri Uzmanları, Din İşleri Yüksek Kurulu Uzmanları, Devlet Personel Uzmanları, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Uzmanları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Uzmanları, Devlet Gelir Uzmanları, Tapu ve Kadastro Uzmanları, Meteoroloji Uzmanları, Basın ve Enformasyon Uzmanları, Yüksek Kurum Uzmanları, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Uzmanları, Savunma Sanayii Uzmanları, Vakıf Uzmanları, Marka Uzmanları, Patent Uzmanları, TİKA Uzmanları, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Uzmanları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanları, Yazma Eser Uzmanları, İstihdam Uzmanları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanları, Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların Avrupa Birliği Uzmanları, Yükseköğretim Kurulu Uzmanları," ibaresi eklenmiş ve aynı bentte yer alan "Dışişleri Meslek Memurları" ibaresi "Dışişleri Meslek Memurları ile Konsolosluk ve İhtisas Memurları" şeklinde değiştirilmiştir.

bakanlıkta uzman ve uzman yardımcılığı kadrosu ihdas edilmiş, farklı uzmanların maaşları eşitlenmiş ve Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel (KKSP) uygulamasına²⁵⁰ son verilmiştir.

Uzman, "belli bir işte belli bir konuda bilgi, görüş ve becerisi olan kimse, mütehassis, kompetan" demektir. Uzman olabilmek için öncelikle "uzman yardımcısı" olarak hizmete alınmak gerekmektedir. Uzman yardımcısı olabilmek için 657 sayılı DMK'nın 48. maddesinde sayılan genel şartlara ek olarak ilgili yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve yapılacak yarışma sınavında başarılı olmak şartı getirilmiştir. 666 sayılı KHK'nın 3. maddesi ile 657 sayılı Kanuna eklenen 41. maddeye göre; Adalet, Dışişleri, İçişleri ve Millî Savunma Bakanlıklarının, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının ve BK'ca belirlenen bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir. Bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcısı kadro unvanlarını tespit etmeye BK yetkilidir. Uzman yardımcılığına atanabilmek için; 48. maddede sayılan şartlara ek olarak, yapılacak yarışma sınavında başarılı olma ve en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bu bakanlıklar ve kurumlarca yürütülen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olma şartı aranır. Uzman yardımcıları mesleğe özel yarışma sınavı ile alınır. Uzman yardımcılığı giriş sınavı merkezi sınav sonuçlarına göre; yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınavdan oluşur. Uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezi, oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmek kaydıyla, yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sü-

²⁵⁰ KKSP uygulamasına ilişkin olarak ayrıntılı bilgi için bkz. (Suha Oğuz Albayrak, İpek Özkal Sayan, "Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel", *Mülkiye Dergisi*, C: XXXV, S:272, 2011, s.195-216.)

resi içinde tezlerini sunmayan veya tezleri kabul edilmeyenlere tezlerini sunmaları veya yeni bir tez hazırlamaları için altı ayı aşmamak üzere ilave süre verilir. Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından (KPDS) asgari (C), Dışışleri Uzmanlığı için asgari (B) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olma şartına bağlıdır. Sınavda başarılı olamayanlar veya sınava girmeye hak kazandığı hâlde geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. Verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri de kabul edilmeyenler, ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile süresi içinde yabancı dil yeterliliği şartını yerine getirmeyenler, uzman yardımcısı unvanını kaybederler ve kurumlarında durumlarına uygun memur unvanlı kadrolara atanırlar. Böyle sayıları arttırılan uzmanlık kadrosu aynı zamanda KPDS'den en az C almak şartıyla bağlanmıştır. Aksi takdirde yabancı dil şartını yerine getirmeyenler memur kadrosuna²⁵¹ atanacaktır.

Yeni uzmanlık sistemi aslında "kurum temelli istihdama geçiş" olarak yorumlanabilir. Çünkü uzmanlık göreve değil kuruma bağlanmış bir tanımdır. Böylece personel örgüt yapısına bağlanır. Bu noktada uzmanların güvencesi üzerinde durulması gereken önemli bir noktadır. "Kurum yerelleşirse, bölünürse, küçültülürse, ortadan kaldırılırsa bu işlem personel için de kendiliğinden geçerli olacak mıdır, bu uzman farklı bir kuruma nakil edilecek midir, yoksa memur kadrosuna mı alınacaktır?" soruları bu bağlamda önem kazanmaktadır. Bununla birlikte uzmanlık üst ve orta düzey genel yöneticilik görevlerine yükselmeyi önler. Dolayısıyla memuriyete en alttan girip en üst kademeye dayanan kariyer sistemi sona ermektedir. Uzmanlık kavramına uygun olmayan durum, kurum adı ile uzmanlık unvanının eşliğidir. Büyük bölümü aynı okullar-

²⁵¹ Ya da farklı KHK'larda belirtildiği üzere Bakanlıkta durumlarına uygun başka kadrolara" atanırlar. bkz. 633, 634 sayılı KHK vb.

dan alınan diploma koşuluna bağlanmış olan uzmanlar, kuramsal sınavlarla işe alınacak ve o kurum dışında istihdamları mümkün olmayacaktır. Örneğin bir Adalet Uzmanının Adalet Bakanlığı dışında iş görmesi mümkün olmayacaktır. Bu durumda kurum değiştirmek mümkün olmayacaktır. Personel örgüt yapısına bağlanmasıyla kamu kurumu daraltılmak ya da yok edilmek istendiğinde ya da görevleri başka kuruma devredilmek istendiğinde başka karara gerek olmadan kadrolar kendiliğinden kalkacaktır.²⁵² Ayrıca hemen hemen tüm Bakanlıklara uzman ve uzman yardımcısı kadrosunun ihdasının yaygınlaşmasıyla uzmanlık kadrosunun niteliğinin düşeceği ileri sürülebilir.

Üzerinde durulması gereken diğer önemli bir husus ise bütün uzmanların maaşlarının eşitlenmesidir. Örneğin aile ve sosyal politikalar uzmanı planlama uzmanı aynı ücreti alacaktır. Tüm bu etmenler birlikte düşünüldüğünde 666 sayılı KHK'nın kamu personel sisteminde büyük değişiklikler yarattığı söylenebilir.

KHK'larla personel rejiminde uzmanlık düzenine geçiş aynı zamanda bakanlıkların merkez örgütlenmesinde değişikliği de beraberinde getirmiştir. Klasik bakanlık örgütlenmesi şube müdürlüğü üzerinde yükselmekteydi. Her bir bakanlıkta, hem merkezde hem de taşrada kamu hizmeti sunumu, her biri belirli bir ihtisas (uzmanlık) birimi biçiminde örgütlenmiş şube müdürlükleri eliyle gerçekleştirilmekteydi. Bakanlıkların kuruluş ve örgütlenme esaslarını belirleyen 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunun 16. maddesinin (h) fıkrasında "Bakanlık merkez teşkilatının esas hizmet birimi şube müdürlüğüdür. Ancak şube müdürlüklerince yürütülen hizmetlerin kapsam ve özelliklerinin gerektirmesi halinde şeflik de kurulabilir." hükmüne yer verilerek, şube müdürlüğü temel hizmet birimi olarak tanımlanırken, KHK'larla yapılan düzenlemelerde Bakanlıkların asıl hizmet birimlerindeki şube müdürü kadroları iptal edilmiş sadece personel, idari ve mali işler, stratejik planlama gibi birimlerde şube müdürü kadrolarına yer verilmiştir. Bazı bakanlıklarda ise merkezde hiç şube müdürü bırakılmamıştır.

²⁵² Birgül Ayman Güler, " 657'yi Değiştirmek", s.27,28.

KHK'larla bakanlık örgütlenmesinde yapılan ve kadro yapılanmasını da ilgilendiren bir diğer önemli değişiklik de hizmet birimleri sınıflandırmasında ana hizmet, yardımcı hizmet, danışma ve denetim birimleri biçimindeki genel başlıklandırmanın sona erdirilmiş olmasıdır. Bu, bakanlık örgütlenmesinin temelden değişmesi anlamına gelmektedir. Belli bir standardı olan, kurallara bağlı, birbirine benzeyen, doğrudan kamu hizmeti sunan bakanlık örgütlenmesi yerine; atipik, esnek, standardı bulunmayan, kamu hizmetini doğrudan sunmak yerine, taşeronla havale eden, uygulamayı denetleyen ve gözetleyen bir örgüt biçimine dönüştürülmüştür. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), Sağlık Bakanlığı ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bu yeni yapının temel örnekleri olarak sunulabilir:

MEB' de:

Müsteşar-Müsteşar Yardımcısı- Genel Müdür- Genel Müdür Yardımcısı- Daire Başkanı- Şube Müdürü biçimindeki hiyerarşik yapılanmaya son verilmiş, yerine:

Müsteşar-Müsteşar Yardımcısı- Genel Müdür- Grup Başkanı- MEB uzmanı biçimindeki hiyerarşik yapıya geçilmiştir.

Sağlık Bakanlığında:

Müsteşar-Müsteşar Yardımcısı- Genel Müdür- Genel Müdür Yardımcısı- Daire Başkanı- Şube Müdürü biçimindeki hiyerarşik yapılanmaya son verilmiş, yerine:

Müsteşar-Müsteşar Yardımcısı- Genel Müdür- Daire Başkanı- Sağlık Uzmanı biçimindeki hiyerarşik yapıya geçilmiştir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında:

Müsteşar-Müsteşar Yardımcısı- Genel Müdür- Genel Müdür Yardımcısı- Daire Başkanı- Şube Müdürü biçimindeki hiyerarşik yapılanmaya son verilmiş, yerine:

Müsteşar-Müsteşar Yardımcısı- Genel Müdür- Daire Başkanı- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanı biçimindeki hiyerarşik yapıya geçilmiştir.

Böylece ilgili KHK'larla Türk kamu yönetiminde bakanlık örgütlenmesinde ve personel yapısında önemli değişiklikler yapılmış, bakanlık merkez teşkilatında şube müdürlükleri kaldırılmış, hemen hemen her Bakanlığa uzmanlık kadrosu tahsis edilmiştir.

Diğer Kadrolar Üzerine

Özellikle 666 sayılı KHK'nın belirleyici olduğu bu süreçte kadrolar üzerinde pek çok değişiklik yapılmıştır. Ancak bu değişiklikler 657 sayılı DMK'nın 3. maddesinde tanımlanan "liyakat" ilkesiyle örtüşmemektedir. Liyakat ilkesi 657 sayılı DMK'nın C fıkrasında şöyle tanımlanmaktadır;

"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."

Bu ilkenin KHK'larla delinişinin örneklerinden biri 666 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı ve başbakanı "kadro oluşturma" ve "ek ödeme yapma" yetkisinin verilmesidir. Bu düzenlemeye göre *"Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı ve Başbakanın yakın koruma ve makam hizmetlerinde görev yapan personele en yüksek Devlet memuru aylığının %200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılabilir. Söz konusu personele yapılacak ek ödeme oranını belirlemeye ilgisine göre Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı ve Başbakan yetkilidir. Bunlara, görevlendirilmelerinden dolayı mevzuatı uyarınca da herhangi bir ad altında ödeme yapılması halinde, bu ödemelerden yalnızca biri ödenir. Bu ödeme damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz."*

İkinci olarak BK'ca bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarının teşkilat yapıları ve personel kadrolarını düzenleyen bu KHK'larla, yine liyakat ilkesine aykırı davranılarak, genel olarak daire başkanı ve üzeri kadrolarda çalışmaktayken görevden alınanlar bakanlık müşaviri olarak atanırken, müdür ve müdür yardımcısı kadrolarında çalışmaktayken görevden alınanlar ise araştırmacı kadrolarına atanmıştır²⁵³. Özellikle "araştırmacı" ve "bakanlık müşaviri" kad-

²⁵³ Örneğin BK'ca 02.11.2011 tarihinde kararlaştırılan ve 02.11. 2011 tarih ve mükerrer 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sağlık Bakanlığı ve Bağlı

roları bu görevden alınan ve aslında “kızağa çekilen” personel için kullanılmaktadır. Peki, araştırmacı ve bakanlık müşaviri kadrosu nedir?

Araştırmacı kadrosu, özelleştirmeler sonucunda istihdam fazlası durumuna gelmiş memurların diğer kamu kurumlarına naklen atanmalarında kullanılmak üzere yaygınlaştırılmış bir kadrodur. 4046 sayılı Kanun’un 22. maddesi²⁵⁴ uyarınca özelleştirme programına alınan ve özelleştirilen kuruluşlardaki istihdam fazlası personele tahsis edilmek üzere ihdas edilmiştir. Özelleştirme uygulamaları sonucu nakile tabi tutulan personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan atamalarında mevcut unvanlarının korunmasının her zaman mümkün olamaması, bu kişilerin atanacakları kadroların kanun koyucu tarafından belirlenmesi sonucuna yol açmıştır. Bu amaçla, araştırmacı unvanlı kadrolar ihdas edilmiş ve 399 sayılı KHK’nın eki (1) sayılı cetvelde yer alan kadro unvanlarında bulunan personelin bu unvanlı kadrolara atanmaları öngörülmüştür. Ayrıca, atandığı kurumda görevine başlayan personelin isteği halinde, boş kadro bulunması ve ilgili mevzuata uygun olması şartıyla eski kadro ve pozisyonuna uygun kadrolara kurumlarınca atanabilme olanağı da tanınmıştır.²⁵⁵

Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye ilişkin 663 sayılı KHK’nın geçici 4. ve 5. maddesi doğrultusunda İl Sağlık Müdür Yardımcılığı, Şube Müdürlüğü, Hastane Müdürlüğü, Hastane Müdür Yardımcısı kadroları hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilip, yine aynı madde gereğince hiçbir işleme gerek kalmaksızın Kararname eki 2 ve 3 sayılı listede ihdas edilen araştırmacı kadrosuna atanmışlardır.

²⁵⁴ “...Nakle tabi personelin, 657 sayılı DMK’ya göre kazanılmış hak aylık derecesinden aşağı olmamak kaydıyla, 190 sayılı KHK kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadrolarından Devlet Personel Başkanlığınca tespit edilen kadroya, anılan Başkanlık tarafından kırkbeş gün içerisinde ataması teklif edilir. 190 sayılı KHK kapsamı dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının (özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar hariç) mevcut boş kadro veya pozisyonlarına da ihtiyaçlar doğrultusunda atama teklifi yapılabilir. Bu personelden 399 sayılı KHK’nın eki (1) sayılı cetveldeki kadrolarda istihdam edilmekte olanlar ile burada sayılan unvanlarla çalışan diğer statülerdeki personelin atama teklifleri Araştırmacı unvanlı kadrolara yapılır. Ancak (1) sayılı cetvelde yer alan, mesleğe özel yarışma sınavı ile giren ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonucunda göreve alınanların atama teklifleri, söz konusu görev unvanına uygun kadrolara yapılır...”

²⁵⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2005/110, Karar Sayısı: 2005/111, RG: 26.07.2006, 26240.

Araştırmacıların görev tanımı ve nerelerde çalıştırılabileceği-
ne ilişkin olarak, Devlet Personel Başkanlığınca bir Tebliğ²⁵⁶ çıka-
rılmıştır. Tebliğin 7. maddesinde göre bu personelin görev tanımı
şöyledir:

*"Araştırmacı unvanlı personelin görevleri; Kurumun veya görevli
olduğu birimin görev ve hizmetleri ile ilgili konularda verilecek görev-
leri ifa etmek, kurumun veya görevli olduğu birimin görevleri hakkında
araştırma, inceleme yapmak ve bu konuları değerlendirerek sorunlara
çözüm yollarını belirlemek, rapor yazmak, koordinasyon ve danışman-
lık yapmak, bu konularla ilgili toplantı ve etkinliklere katılmak, araştır-
ma programlarını hazırlamak, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar
ile kuruma verilen görevler hakkında araştırma yapmak ve verilecek
diğer görevleri yerine getirmektir."*

Yine aynı maddeye göre araştırmacı unvanlı kadroya atanan
personelin görevlendirileceği yerler şu şekildedir:

"A) Merkez Teşkilatında:

Danışma birimlerinde Daire Başkanı, danışma birimi bulun-
mayan kurumlarda ise yardımcı birimlerde Daire Başkanı, Daire
Başkanı bulunmaması halinde Şube Müdürü,

B) Taşra Teşkilatında:

a) Taşra Teşkilatı Bölge Kuruluşlarında: Atama teklifi yapılan
İl'de; Bölge Müdürlüğüne bağlı İl Müdürlüğü bulunması halinde
İl Müdürü, İl Müdürlüğü bulunmaması halinde ise Şube Müdürü
veya Başmühendis,

b) Taşra Teşkilatı İl Kuruluşlarında: İl Müdürü, Defterdar,
Cumhuriyet Başsavcısı,

c) Taşra Teşkilatı İlçe Kuruluşlarında: İlçe Müdürü, Defter-
darlıkça uygun görülecek Müdür, Cumhuriyet Başsavcısı,

C) Üniversitelerde:

Rektörlükçe uygun görülecek Daire Başkanı,"

²⁵⁶ "24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun Çerçevesinde Nakledilecek Personel
Hakkında Tebliği"dir. RG: 08.10.2003, 25253. Tebliğin daha sonra bazı maddelerinde
değişiklik yapılmıştır. bkz. RG: 28.09.2005, 25950.

Araştırmacı kadrosuna yapılan atamalar ile dayanağı Tebliğ'in iptali için İdare Mahkemeleri ile Danıştayda açılan davalar sonuçsuz kalmıştır. "Kanuna dayalı işlem tesisi" şeklindeki idare savunması olarak yargı tarafından da kabul gördüğü gibi, araştırmacı kadrosu dışındaki kadrolara, kazanılmış haklar gözetilmeksizin yapılan atamalar da dahi yargı organları idare lehine karar vermişlerdir.

Sonuç olarak; belirli unvanlardaki personelin, kanun hükmü ile bile olsa, resen araştırmacı kadrosuna atanması, böylelikle maddi/manevi olarak kayba uğratılması, kariyer ve liyakat ilkelinin ihlal edilmesi anlamına gelmekle beraber, buna dair yasal düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından zımnen hukuka uygun bulunurken, idari yargı organları da açılan davaları reddederek Tebliğ hükümlerini hukuka uygun bulmuştur. Son dönemde çıkan KHK'lar ile de bu uygulamaya devam edilmiştir.

Bakanlık Müşaviri

Müşavir kavramı "danışman" anlamına gelmekte olup bakanlıkta belirli bir konuda bilgi ve uzmanlık sahibi olan, bilgi ve görüşlerinden yararlanmak üzere görevlendirilen kişidir. Bakanlık müşavirlikleri 3046 sayılı Kanununun 27. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Bakanlık Müşavirleri:

"Bakanlıklarda, özel önem ve öncelik taşıyan konularda bakanlık makamına yardımcı olmak üzere özel yeteneği olanlardan bakanlık müşavirleri bulunabilir.

Bakanlık müşavirleri bakanlık makamına bağlıdır.

Bakanlık müşavirlerinin gerekli olup olmadığı ve sayısı, otuzu geçmeyecek şekilde kuruluş kanunlarında gösterilir."

Yine 3056 sayılı Kanun'un 23. maddesinde yer alan düzenlemeye göre,

"Başbakanlıkta ve Devlet bakanlıklarında özel ve öncelik taşıyan konularda, Başbakan veya Devlet bakanlarına²⁵⁷ yardımcı olmak üzere

²⁵⁷ Ancak düzenlemede hâlâ devlet bakanlarından söz edilmektedir. Oysa 3046 sayılı

ençok seksenbeş Başbakanlık Müşaviri görevlendirilebilir. (Ek cümle: 29.06.2011-KHK-644/37 md.) Bu kadroya atananların varsa emeklilik veya yaşlılık aylıkları kesilmez.”

6223 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan KHK'larla daire başkanı ve üzeri kadrolarda bulunan personel bakanlık müşaviri olarak atanmıştır. Örneğin Tarım ve Gıda Bakanlığında yeniden düzenlenecek kadrolarda, yüzdoksanbeş adet de müşavir olması öngörülmüştür. Bu müşavirlikler için tespit edilen rakamların çok fazla olması bu görevin “kızak görev” olarak kullanıldığını akla getirmektedir. Ayrıca 666 sayılı KHK ile müşavir kadrolarına atananların aldığı maaş yükseltilmiştir. Buradaki temel gayenin, görevden almaların yargıdan dönmemesi amacıyla ücretlerin yükseltilmesi olduğunu düşünülebilir. Bununla birlikte “Bakanlık Müşaviri ve Araştırmacı kadrolarına atanmış sayılanlar, Bakanın uygun göreceği merkez veya taşra teşkilatına ait birimlerde çalıştırılabilir” maddesi ile de araştırmacı kadrolarına atanların nerede çalışacağı ilgili Bakanın “takdirine” bırakılmıştır.²⁵⁸

Sözleşmeliler Kadroya

Kadro başlığı altında üzerinde durulması gereken diğer önemli bir konu sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesidir. Sözleşmeli personel istihdamı 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinin B fıkrasıyla “geçici” bir istihdam şekli olarak, “zorunlu” ve “istisnai” haller için oluşturulmuş ancak daha sonra asli bir istihdam türü haline gelmiştir.²⁵⁹ Türkiye’de farklı kanunlara tabi olarak çalışan sözleşmeli personel mevcuttur. Bunlardan biri de 4924 sayılı Kanuna bağlı olarak Sağlık Bakanlığında çalışan sözleşmeli

Kanunun 643 sayılı KHK ile değişik 4. maddesinin yeni halinde devlet bakanlarının yerini artık başbakan yardımcılarını almış bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, “devlet bakanı” şeklinde bir statü artık hukukumuzda yoktur. Buna rağmen adeta devlet bakanlarının varlığı devam ediyormuş gibi maddedeki düzenleme korunmuştur. Ustelik 643 sayılı KHK'den sonra çıkarılan KHK'ler ile dahi aynı yanlış sürdürülmüştür (Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?”, *TBB Dergisi*, S:98, 2012, s.22.)

²⁵⁸ Örnek olarak bkz. 648 sayılı KHK, 651 sayılı KHK.

²⁵⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. (İpek Özkal Sayan, Suha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, 2011, s. 141-172).

personeldir. 632 sayılı KHK²⁶⁰ ile 657 sayılı DMK'ya ve 4924 sayılı Kanuna bağlı olarak çalışan sözleşmeli personelin memur kadrosuna geçirilmesi öngörülmüş ve 657 sayılı DMK'ya geçici 37. maddede eklenmiştir. 37. maddeye göre kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda ayın ve haftanın bazı günleri ya da günün belli saatleri gibi kısmi zamanlarda çalışanlar ile yüksek öğretim kurumlarının araştırma geliştirme projelerinde proje süreleriyle sınırlı olarak çalışanlar bu uygulamadan hariç tutulmuş ancak aile hekimleri uygulamaya dâhil edilmiştir. KHK'da belediyelerde çalışan sözleşmeli personel ise açıkça tanımlanmamıştır. Yerel yönetimlerde çalışan sözleşmeli personelin kadroya alınmasına ilişkin çalışmalar olsa da bu konuda henüz net bir adım atılamamıştır.²⁶¹ Düzenlemenin "eşitlik" ilkesine aykırılığı savunularak açılan davalar ise belediye personeli lehine sonuçlanmıştır.²⁶² Bununla birlikte 632

²⁶⁰ "Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin B fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname", R.G: 04.06.2011, 27954.

²⁶¹ 4/B'lilere kadro yeni yasama yılına kaldı: Çalışma ve Sosyal Bakanı Faruk Çelik, yerel yönetimlerde görev yapan 4/B'lerin kadroya alınmasıyla ilgili çalışmalarının olduğunu, ancak bunun yeni yasama yılına kaldığını belirtti. Ardahan Valiliği ziyaretinde basın mensuplarının sorusu üzerine açıklama yapan Bakan Faruk Çelik, "Sözleşme bildiğiniz gibi bir ihtiyacın ürünü olarak gerçekleşiyor. Biz son zamanlarda sözleşmeli personelle ilgili yığılmaların olduğunu gördük. 2011 yılında 198 bin sözleşmeli personeli kadroya aldık biliyorsunuz. Ama yerel yönetimlerde çalışanların o gün taleplerine cevap bulamamıştık. Ben Sayın Başbakanımızla bu konuyu gördüm. Dedim 'böyle bir seçim öncesi taahhüdümüz olmuştur'. Kendileri de çalışma yapmamızı istedi. Bu dönem yasama yılında yerel yönetimler konusu Meclis'in gündemine gelmedi. Çok daha farklı konular Meclis'in gündeminde vardı. Önümüzdeki dönem yerel yönetimle ilgili yasal düzenleme Meclis'e gelecek. O çerçevede bu konuları ele alabiliriz, gündeme getirebiliriz." dedi. (<http://7mediahaber.net>, e.t. 07.07.2012)

²⁶² Örnek olarak; Küçükçekmece Belediyesi'nde sözleşmeli personel olarak çalışan Nurettin Özer, "632 sayılı KHK" ve 657 sayılı DMK'ya eklenen geçici 37. madde uyarınca görev yaptığı kadroya atanma talebiyle 20 Haziran 2011 tarihinde başvuru yaptı. Başvurunun reddedilmesi üzerine ilgili sendika, Özer adına, "Kararın anayasanın eşitlik ilkesine aykırı olduğu, yerel yönetimlerde görev yapan sözleşmeli personelin 657 sayılı Yasa'nın 4/B maddesine tabi bulunduğu, bu nedenle 632 sayılı KHK uyarınca kadroya atanmaları gerektiği" gerekçesiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesi'ne dava açtı. Davayı götüren mahkeme, Özer'in kadroya atanma talebinin reddi işleminin iptali ve 657 sayılı kanunun 4/A maddesi uyarınca kadroya geçirilmesine karar verdi. Mahkemenin gerekçeli kararında, 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesiyle 4924 sayılı kanun uyarınca sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanların, memur kadrolarına atanması amacıyla DMK'da değişiklik yapılmasının, BK'ca 2 Haziran 2011 tarihinde kararlaştırıldığına işaret edildi. Karara ilişkin düzenlemenin "632 sayılı KHK" ile yapıldığına ve 657 sayılı DMK'ya eklenen geçici 37. maddenin 1. fıkrasıyla "4/B ihdas edilmiş sözleşmeli personelin bulundu-

sayılı KHK Türkiye’de sözleşmeli personel alımının bitmesi olarak yorumlanmamalıdır. Çünkü sözleşmeli istihdam alımı başta sağlık alanı olmak üzere devam etmektedir.²⁶³

Kadro Karşılığı Sözleşmeliğe Son

Kadro karşılığı sözleşmeli statüde personel istihdamı farklı bir ücret rejimi yaratılarak nitelikli personel çalıştırılmasını sağlamak için kullanılan bir istihdam türüydü. Sınırlı sayıdaki kamu kurumunun kendi kanunlarına yapılan eklemelerle belirli unvanlarda²⁶⁴ kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam edilmekteydi. Kadro karşılığı sözleşmelilik statüsü, memuriyetin güvencesinden uzaklaşmadan, görece yüksek ücret almayı sağlayan bir statüydü ve bu yönüyle genel ücret rejiminden bir kaçışı ifade ediyordu. Bu sebeple uygulama genel ücret rejimi içinde bir bozukluk yarattı ve bu statünün uygulandığı kurumlar yüksek ücret verdikleri için daha çok tercih edilmeye başlandı. Zamanla da tüm kurumlar (özellikle Bakanlıklar) bu istihdam biçimini talep eder bir hale geldi.²⁶⁵ KKSP uygulaması 666 sayılı KHK ile sona erdirildi. Tabi bu

bu pozisyon unvanıyla memur kadrolarına atanacağı” hükmü getirildiğine dikkat çekildi. Kararda, şu ifadelere yer verildi: “632 sayılı KHK ile getirilen bu hükümlerle daha önceden sözleşmeli personel olarak görevi bulunup da herhangi bir sebeple kadrolu olarak kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmayan ve 632 sayılı KHK’nın yürürlüğe girdiği tarihte görevde olan personelin bu KHK’den yararlanmaları öngörülerek, KHK ile tanınan hakkın mümkün olduğu kadar genişletilmesi ve sözleşmeli personele 657 sayılı DMK’nın 4. maddesinde yer alan kadrolu memurların sahip olduğu güvence ve hakların temin edilmesi amaçlanmıştır.” Personel rejiminin sonucu gittikçe yaygınlaşan ölçüde kamuda personel istihdam biçimi olan sözleşmeli personelin, genel itibarıyla 657 sayılı DMK’nın 4/B maddesiyle çerçevesi belirlenmiş bir statü olduğu ifade edilen kararda, Belediye Kanunu da sözleşmeli personele ilişkin düzenlenmeyen hususlarda 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanması gerektiği vurgulandı. Belediye Kanununun 49/3. maddesi uyarınca istihdam edilen sözleşmeli personelin 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi kapsamında değerlendirileceğinin açık olduğu ve Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşünün de bu yönde bulunduğu belirtilen gerekçeli kararda, şunlar kaydedildi: “Bu veriler ışığında, 632 sayılı KHK’nın yürürlüğe girdiği tarihte davalı Belediyede sözleşmeli personel statüsünde görev yapan davacının, anılan kamu kurumunda 5393 sayılı Yasa’nın 49/3 maddesi uyarınca 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi kapsamında görev yaptığı açık olduğundan, 632 sayılı KHK hükümleri uyarınca bulunduğu kadroya atanması gerektiği sonucuna varılmakta olup; aksi yönde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. (<http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2012/04/28/yargidan-sozlesmeliye-mujde>, e.t.03.07.2012)

²⁶³ Ayrıntılı bilgi için bkz. (İpek Özkal Sayan, Aziz Küçük, “Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C:67, No.1, 2012, s.171-203).

²⁶⁴ Ayrıntılı liste için bkz. (Suha Oğuz Albayrak, İpek Özkal Sayan, “Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel”, s. 200-206).

²⁶⁵ Devlet Personel Başkanlığından bir uzmanla yapılan görüşmede belirtildiği üzere,

düzenleme 666 sayılı KHK yürürlüğe girdikten sonra işe girecek olanlar için geçerli olup bu KHK'dan önce işe başlayan kadro karşılığı sözleşmeli personeli kapsamamaktadır.

Bakan Yardımcıları

Bakan yardımcılığı modeli 2003 yılından itibaren AK Parti Hükümetinin gündeminde olmasına rağmen 2011 yılına kadar beklemede kalmış bir uygulamadır. Ömer Dinçer'in Başbakanlık Müsteşarlığı döneminde mimarlığını üstlendiği Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında bakan yardımcılığı konusuna yer verilmiş ve müsteşarların bakan yardımcısı yapılması öngörülmüş ve tartışılmıştı. Ancak bir sürü nedenden dolayı hayata geçirilemeyen Tasarı nedeniyle bakan yardımcılığı konusu da çok fazla tartışılmadan, ama hep akılda tutularak, rafa kaldırılmıştır.

Sekiz yıllık bir bekleme süresinin ardından bir KHK ile bu konu düzenlenmiş ve hayata geçirilmiştir. 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK²⁶⁶ ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanuna eklenen 21/A maddesi ile her bakanlık için bir tane olmak üzere yirmibir adet "bakan yardımcılığı" kadrosu ihdas edilmiştir.²⁶⁷ İlgili madde KHK'da şu şekilde düzenlenmiştir:

"Bakana (Millî Savunma Bakanı dâhil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.

kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı daha da yaygınlaştığı takdirde Türkiye'de kamu personeli ücret sisteminde büyük bir çarpıklık söz konusu olacaktır. Örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığında ya da Enerji Bakanlığında bir daire başkanı 2000 TL Maaş alırken daire başkanının altında çalışan kadro karşılığı sözleşmeli bir uzman 3500 TL alacaktı. Bu sürdürülemez bir uygulama olurdu. Bütün kurumlarda uzman istihdamı gündeme geldiğinde bu uzmanların maaşlarının kadro karşılığı sözleşmeliler seviyesine getirilmesi ve daha önemlisi daire başkanı ve üst düzeydeki yöneticilerin de maaşlarının yükseltilmesi gereksinimi doğdu.

²⁶⁶ RG: 08.06.2012, 27958.

²⁶⁷ Adalet Bakanlığı; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı; Avrupa Birliği Bakanlığı; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; Orman ve Su İşleri Bakanlığı; Dışişleri Bakanlığı; Ekonomi Bakanlığı; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı; Gençlik ve Spor Bakanlığı; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı; İçişleri Bakanlığı; Kalkınma Bakanlığı; Kültür ve Turizm Bakanlığı; Maliye Bakanlığı; Millî Eğitim Bakanlığı; Millî Savunma Bakanlığı; Sağlık Bakanlığı; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı.

Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir”.

KHK’da bu şekilde tanımlanan bakan yardımcılığının görev ve sorumlulukları 3046 sayılı Kanunda tanımlanan müsteşarın görev ve sorumlulukları ile büyük benzerlik göstermektedir. Kanuna göre Müsteşar;

“...bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür..”

Bakan yardımcılığı ile Müsteşarlık makamı arasındaki en temel farklılık, Bakan yardımcılığının görev süresinin hükümetin görev süresi ile sınırlı olmasıdır.

Türk kamu yönetiminde müsteşarlık makamı bugüne kadar hep “bakan yardımcısı” olarak ifade edilmiştir. Bunun nedeni hem müsteşarlık makamının ilk olarak II. Mahmut döneminde bakanlıkların kurulması ile birlikte Umur’ı Mülkiye Nezaretî’nin bünyesinde bakan yardımcılığı olarak düşünülmüş ve kurulmuş olmasından hem de görev ve sorumlulukları itibarıyla bakanlara yardımcı olarak düşünülmesinden kaynaklanmıştır. Ancak 1923 yılında, müsteşarlık makamının yanı sıra yine büyük ölçüde bakan yardımcısı olmak amacıyla gazeteci İsmail Müştak tarafından *siyasi müsteşarlık* kurulması gündeme getirilmiştir. Müştak, gazetede bu müsteşarlıkların İngiltere, Fransa ve İtalya’da uygulandığını yazarak amacının vekalet adam yetiştirmek, vekillerin yükünü azaltmak ve herhangi bir hükümet krizinde ve meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda ülkenin boşlukta kalmasını önlemek oldu-

ğunu belirtmiştir.²⁶⁸ Bu fikir uygulamaya geçirilememiş, ötelenmiş bir öneri olarak kalmıştır.

Bakan yardımcılığına benzer bir uygulama olan ve yaklaşık yetmişdört yıl önce Trabzon Milletvekili Hasan Saka tarafından kanunu hazırlanarak tekrar ısrarla gündeme getirilen siyasi müsteşarlık kurumu²⁶⁹, bakanlara yönetsel işlerinde yardım etmek üzere, VII. İnönü Hükümeti döneminde 1937 tarih ve 3115 sayılı Kanunla²⁷⁰ 1924 Anayasası'nda yapılan değişiklikle yönetsel yapıya eklenmiş ve uygulamaya konulmuştur.²⁷¹ Başbakanın meclis üyeleri arasından belirlediği kişilerin cumhurbaşkanına teklif edilmesi ve cumhurbaşkanının onaylaması ile seçilen siyasi müsteşarlar bir nevi bakan yardımcısı konumunda görevlendirilmişlerdir. Ancak yarardan çok zarar getirdiği gerekçesi ile sekiz ay sonra, I. Celal Bayar Hükümeti döneminde kaldırılmıştır. Daha sonra tekrar Özal hükümetleri döneminde denenmiş aynı şekilde başarısız olmuştur.²⁷² Belli dönemlerde tekrar tekrar denenmiş bu uygulama başarısız bir deneyim olarak Türk Kamu Yönetiminde bugüne kadar anılmıştır. Başarısız bir deneyimin, yıllar sonra bakan yardımcılığı adı altında benzer bir şekilde uygulamaya konulmak istenmesi sorunlu bir uygulamayı hayata geçirmek ve aynı zamanda 'bakanlıkta müsteşar bir adet olur' kuralını²⁷³ tekrar yok saymak anlamına gelmektedir.

KHK ile yaratılan bu siyasi pozisyonu net olarak kimin atayacağı, nasıl atanacakları, hizmete girişte hangi koşulları taşıyacakları belirlenmemesine, görev ve yetki alanları tanımlanmamasına rağmen konu irdelendiğinde ve uygulama süreci takip edildiğinde bazı konular hakkında fikir sahibi olunabilmektedir.

²⁶⁸ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. (Hilmi Tutar, Bakan Yardımcılığı, www.skyturk.net, e.t.05.09.2012)

²⁶⁹ Hilmi Tutar, Bakan Yardımcılığı, www.skyturk.net, e.t.05.09.2012.

²⁷⁰ "Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun", RG: 13.02.1937, 3533.

²⁷¹ Bu konuda bkz. (Hilmi Tutar, Bakan Yardımcılığı, www.skyturk.net, e.t.05.09.2012)

²⁷² Özal Hükümetlerinin hayali olan bu modelde, her bakan için bir milletvekili bakan yardımcısı olarak belirlenmiş, ancak bir süre sonra milletvekilleri bürokratlarla sorun yaşamaya başlayıp, kendi hemşerileri ve yakınlarının iş takibi, işe yerleştirilmeleri gibi konulara odaklanınca sistem rafa kaldırılmıştır.

²⁷³ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.183.

Bakan yardımcılarının atanma yöntemi; 643 sayılı KHK'nın 11. maddesi ile 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunun eki (2) sayılı cetvele, "müsteşar ve yardımcılar" ibaresinden önce gelmek üzere "bakan yardımcılar" ibaresi eklenmiştir. Buna göre, bakan yardımcılarını müşterek kararname ile atanır ve 2451 sayılı Kanunun 2. maddesindeki "bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur" ibaresi nedeniyle aynı usulle görevden alınır. Bakanlar tarafından önerilecek ve Başbakan ile Cumhurbaşkanı onayı ile atanacak bakan yardımcılarını, uygulamada bakanlık ile iktidar partisi arasında bir aracı işlevi görecektir.²⁷⁴

Bakan yardımcılarının görev süresi ve mali hakları; bakan yardımcılarını hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; hükümetin görev süresi sona erdiğinde otomatik olarak bakan yardımcılarının görevi de sona ermektedir. Bakan yardımcılarını gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

KHK ile Bakan yardımcılarını en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödeneceği de hükme bağlanmıştır.

643 sayılı KHK ile Bakan yardımcılığı istisnai memuriyet olarak düzenlenmiştir. KHK'nın 8. maddesine göre bakan yardımcılarını, 657 sayılı Kanunun istisnai memurlukları gösteren 59. maddesine Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM memurluklarından sonra gelmek üzere eklenmiştir. Böylece 657 sayılı Kanunun istisnai memurluklara atanmada aranacak şartları düzenleyen 60. maddesi ile bakan yardımcısı olarak atanabilme koşulları da düzenlenmiş olmaktadır. Buna göre Bakan yardımcılığı kadrosuna 657 sayılı Kanunun 48. maddesindeki genel koşulları taşıyan kişilerden atama yapılabilmektedir.

Bakan yardımcılığı konusu KHK ile bu şekilde düzenlenirken, bu kadronun hiyerarşik konumuna, hukuki statüsüne, ilişkin iki

²⁷⁴ Nihat Kayar, "Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasileşme I: Bakan Yardımcıları", www.yayed.org. e.t. 01.07.2012.

farklı görüş ortaya çıkmaktadır.²⁷⁵ Bunlardan ilki Günday tarafından ortaya atılan bakan yardımcılarının sadece bir tür bakan danışmanı olduğuna ilişkin görüştür. Günday'a göre, 3046 sayılı Kanunun bakanlıklardaki hiyerarşik kademeleri düzenleyen 15. maddesinde bakan yardımcılığına bakanlık hiyerarşik kademeleri arasında yer verilmemiştir. Ayrıca bakanın yetkilerinden bir kısmını bakan yardımcısına devretmesi mümkün değildir. Bu durumda da bakan yardımcılarının bir tür bakan danışmanı olarak görev yapacağı düşünülmektedir. Ortaya çıkan bir diğer görüş ise, Gözler ve Kaplan tarafından öne sürülen, bakan yardımcısının danışman değil, bakanlık hiyerarşisine dâhil, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde yer alan bir kamu görevlisi olduğudur. Bu görüşe göre bakanın sahip olduğu yetkilerin kullanımında bakan yardımcısı bakana yardımcı olabilecek, bakan yetkilerinden bazılarını yetki ve imza devri yoluyla bakan yardımcısına devredebilecektir.

3046 sayılı Kanunun 21/A maddesi, bakan yardımcılarını Bakan'a bağlı olarak Bakan'a ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakan'a yardımcı olmak üzere atanır ve bakan yardımcılarını bu görevlerin yerine getirilmesinde Bakan'a karşı sorumludur, hükmünü düzenlemiştir. Bunlar; 657 sayılı Kanuna ekli (1) sayılı cetvelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfı bölümünün 1-a bendine Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı ibaresinden sonra gelmek üzere eklenmiş, bütün müsteşarlardan üstte ve Başbakanlık Müsteşarı ile Diyanet İşleri Başkanı ile birlikte bürokrasinin en üstüne yerleştirilmiştir.²⁷⁶ Bu sınıflandırma itibarıyla bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine dâhil olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Ancak konumlandırılmaları itibarıyla uygulama sürecinde bir karışıklık yaratacağı hususunu gözden kaçırmamak gerekmektedir.

²⁷⁵ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?", *TTB Dergisi*, S:98, 2012, s.13.

²⁷⁶ Nihat Kayar, "Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasileşme I: Bakan Yardımcıları", s.5.

Tablo 2: Müsteşar-Siyasi Müsteşar-Bakan Yardımcısı Karşılaştırması²⁷⁷

	Müsteşar	Siyasi Müsteşar	Bakan Yardımcısı
T.B.M.M. Üyeliği	Yok	Var	Yok
Seçilme/ Atanma Durumu	Müşterek Kararname	Başbakan, T.B.M.M. üyeleri arasında seçerek Cumhurbaşkanı onayına sunar.	Müşterek Kararname
Hukuki Dayanak	3046 sayılı Kanun	1924 Anayasası	643 sayılı KHK
Bakana Vekalet	Yok	Var	Yok
İstisnai Memurluk	Hayır	Hayır	Evet
Görev Suçu Nedeniyle Yargılanma	Yargıtay (4483 sayılı Kanun)	Yüce Divan	Yargıtay (4483 sayılı Kanun)
Yücedivana sevk/ Yargıtayda yargılanma	Düşürmez	T.B.M.M.'nin sevk, siyasi müsteşarlıktan düşürür.	Düşürmez
Görev süresi	Hükümetin görev süresi ile sınırlı değil	Hükümetin görev süresi ile sınırlı	Hükümetin görev süresi ile sınırlı

Yukarıdaki tablo karşılaştırmalı olarak incelendiğinde; özetle üç yapının da birbirinden ayrışan ve benzeşen yanlarının bulunduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, son sözü bakanın söyleyeceği bu nedenle vereceği talimatların çok geçerlilik taşımaması gibi nedenlerle ve daha önceki uygulama örnekleri de düşünüldüğünde bakan yardımcılarının bürokrasiyi yönlendirme konusunda sıkıntılar yaşayacağı öngörülebilir. Belirli aralıklarla atanan yirmibir bakan yardımcısı şu an görevinin başında bulunmaktadır. Görev ve yetkileri konusunda tam bir bilgi sahibi olunmamakla beraber siyasi ve halkla ilişkiler gibi işlerde bakanın verdiği yetkiler çerçevesinde

²⁷⁷ Bu karşılaştırma siyasi müsteşarlık ve bakan yardımcıları karşılaştırması şeklinde Nihat Kayar tarafından yapılmıştır. Tarafımızca bu karşılaştırmaya müsteşarlık makamı da eklenerek geliştirilmiştir. Bkz. (Nihat Kayar, Kamu Personel Yönetimi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011: 286).

görev yapacakları düşünülmektedir. Bakanlıklara atanan bakan yardımcılarının listesi şu şekildedir:

Tablo 3: Bakan Yardımcıları Listesi

Atanan Kişi	Önceki Görev	Atandığı Bakanlık
Veysi Kaynak	AK Parti Kahramanmaraş Milletvekili	Adalet Bakanlığı
Hasan Murat Mercan	AK Parti Eskişehir Milletvekili	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Kemal Yardımcı	AK Parti İstanbul Milletvekili	Milli Savunma Bakanlığı
Prof. Dr. Davut Kavranoglu	Yalova Üniversitesi Öğretim Üyesi	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Abdurrahman Arıcı	AK Parti Antalya Milletvekili	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Orhan Erdem	AK Parti Konya Milletvekili	Milli Eğitim Bakanlığı
Alaattin Büyükkaya	AK Parti İstanbul Milletvekili	Avrupa Birliği Bakanlığı
Mehmet Ceylan	AK Parti Karabük Milletvekili	Kalkınma Bakanlığı
Ali Naci Kuru	Büyükelçi, Müsteşar Yardımcısı	Dışişleri Bakanlığı
Yahya Baş	AK Parti İstanbul Milletvekili	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
Dr. Nurettin Akman	AK Parti Çankırı Milletvekili	Orman ve Su İşleri Bakanlığı
Fatih Metin	AK Parti Bolu Eski Milletvekili	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
Doç. Dr. Aşkın Asan	AK Parti Ankara Milletvekili	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Agah Kafkas	AK Parti Çorum Milletvekili	Sağlık Bakanlığı
Kutbettin Arzu	AK Parti Diyarbakır Milletvekili	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
Halil Etyemez	AK Parti Konya Milletvekili Adayı	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Muhammet Balta	AK Parti Eski Trabzon İl Başkanı, AK Parti Trabzon Milletvekili Adayı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Doç. Dr. Yusuf Tekin	Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi	Gençlik ve Spor Bakanlığı

Mustafa Sever	Dış Ticaret Müste- şarlığı İthalat Genel Müdürü	Ekonomi Bakanlığı
Osman Güneş	İçişleri Bakanlığı Müs- teşarı	İçişleri Bakanlığı
Abdullah Er- dem Cantimur	AK Parti Kütahya Milletvekili, AK Parti Genel Merkez Teşkilat Başkan Yardımcılığı	Maliye Bakanlığı

İlgili tablo incelendiğinde, bakan yardımcılığı kadrosuna büyük ölçüde eski milletvekillerinin getirildiği görülmektedir: Onbeş bakan yardımcılığı koltuğuna AK Parti eski milletvekilleri otururken, bir bakan yardımcılığı koltuğuna AK Parti milletvekili aday, iki bakan yardımcılığı koltuğuna öğretim üyeleri, üç bakan yardımcılığı koltuğuna ise bürokratlar oturmuştur.

Eşit İşe Eşit Ücret

Kamu personel sistemi açısından yaşanan önemli bir değişim de Hükümetin KHK çıkarma yetkisinin son gününde "eşit işe eşit ücret" sloganıyla getirdiği ve memurlara ek ödeme öngören *666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname* ile gerçekleşmiştir. Bu KHK ile tüm kurumlarda aynı unvanda olanların eşit ücret alabilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. İlgili KHK'nın içeriğini incelemeyen önce "eşit işe eşit ücret" konusunu irdelemek yapılan düzenlemenin ne anlama geldiğini anlamak bakımından yararlı olacaktır.²⁷⁸

Uygulamada "aylık" ya da "maaş" memurların, "ücret" ise daha çok işçilerin ve özel kesimde çalışanların hizmetleri karşılığında elde ettikleri geliri anlatmak için kullanılmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu ücreti, "bir kimseye bir iş karşılığında, işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutar" olarak tanımlanmaktadır. 657 sayılı Kanun aylık kavramını kullanmakta ve aylığı, "memurlara hizmetlerinin karşılığında kadroya

²⁷⁸ Bu konuda ayrıntı için ayrıca bkz. (Aytül Güneşer Demirci, Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi, Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2009: 174-179).

dayanılarak ay itibariyle ödenen para” şeklinde tanımlamaktadır. Ücret ile aylık arasındaki farkı yaratan temel unsurlardan biri ödenme şekliyle ilgilidir. Memurlara aylığın peşin ödenmesi kamu personel yönetiminin üzerinde yükseldiği kariyer sisteminin bir gereğidir. Kişiyi ön planda tutan bu sistem, hizmete almada kişiyi hizmet için hazır kabul etmektedir. Ücrette ise, iş ön planda tutulmakta ve bir hizmet akdine bağlı ödeme yapma söz konusu olduğundan, önce işin yerine getirilmesi şartı aranmaktadır. Bu nedenle de ücretlerde peşin ödeme yapılmamaktadır.

Çalışanlar ve işveren açısından ücret farklı anlamlar taşımaktadır. Çalışan kişiler için ekonomik ve sosyal sonuçları olan gelir, çalışan kişilerin ve ailesinin tüm ihtiyaçlarını karşılamada temel araçtır. Çalışanın kendisi ve ailesi için ekonomik bir güvence sağlamanın yanı sıra refah düzeyini belirlemesi nedeniyle de önemlidir. İşveren açısından ise ücret, bir maliyet unsuru olarak görülür. Bu nedenle ödediği ücretle, yeter sayıda ve arandığı nitelikte kişiyi işe almaktadır.

Ücretin hesaplanış ve ödeniş tarzına göre oluşturulan ücret sistemleri kamu yönetiminde iki şekilde kurulmuştur.²⁷⁹ Bunlardan ilki ücretlendirmeyi piyasa temelinde belirleyen ve Amerika personel sisteminin temel ilkesini oluşturan işe göre ücret ilkesine dayalı “eşit işe eşit ücret”, diğeri ise ihtiyaca göre ücret ilkesine dayalı “sosyal ücret” sistemidir. Daha sonra neo-liberal politikaların etkisiyle bu sistemlere “performansa göre ücret” sistemi eklenmiştir.

Bir hedef olarak eşit işe eşit ücret talebi 19. yüzyılda renk, dil, ırk, cinsiyet bakımından ayırıcı ve kayırmacı uygulamalara karşı dile getirilen bir taleptir. Bu talep, kadınlara aynı işi yapmasına rağmen erkeklere verilen ücretin yarısı kadar ücret verilmesine karşı yükseltilmiştir. Yine aynı işleri yaptıkları halde, farklı hukuksal statülerde buldukları için çalışanlara farklı ücret uygulanması sonucu ortaya çıkmış ve bu adaletsizliğin giderilmesi konusunda yinelenen bir talep olmuştur. Oysa bu sorunların ta-

²⁷⁹ Dursun Bingöl, *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1990, s.250.

mamı “tevhid ve teadül” yani “birlik ve denklik” sorunudur. Birlik ve denklik ilkesi, hizmet türlerini ve hiyerarşik kademelenme çeşitliliğini, ortak ve adil ilkelere dayandırma amacı taşımaktadır. İlke kamu görevlerini toplumsal ve yönetsel ihtiyaçlara göre değerlendirmeyi ve her görevi bir diğeriyle karşılıklı konumlarını belirleyerek kendi içinde tutarlı bir sistem oluşturmayı hedefler.²⁸⁰

Ancak işe göre ücret ilkesi üzerine kurulan eşit işe eşit ücret ilkesinde ücretlendirmede esas, yapılan işin kendisidir. Buna göre bir işin farklı işkollarında, farklı bölgelerde, farklı kişilerce yapılması işe yapılacak ödemeyi değiştirmemelidir. Ücretlendirilen şey iştir, dolayısı ile personel tek başına ele alınır. Personelin toplumsal konumunun gerekleri ile aile ihtiyaçları hesaplamaya dâhil edilmez. Bu durum işverenin kamu personelinin ücretini düşürmek için gösterdiği yaklaşımı ifade eder. Böylece ücret sisteminde “eşit işe eşit ücret” ilkesinin yaşama geçeceği ve adalet sağlanacağı ileri sürülür. Aslında eşit işe eşit ücret istemi işçilerin sınıf mücadeleleri boyunca ortaya koydukları aynı işi yapan işçiler arasında denklik sağlamaya dönük haklı bir talebi ifade eder. Bu yöndeki eşitsizlik ve adaletsizlik halleri halen de sürmektedir. Ancak simgeleşmiş bu haklı istemi aynı ifadeyle ama öz itibari ile kamu çalışanı aleyhine olacak biçimde çarpıtarak gündeme getirilmesi karşısında dikkatli olmak gerekir. Çünkü burada kurulmaya çalışılan denklik, kazanılmış hakların bütün çalışanlara yayılması doğrultusunda değildir. Çalışanların en düşük haklarda denkleştirilmesi gayretidir.

Eşit işe eşit ücret çalışmaları ilk kez 1871 yılında Amerika’da başlatılmıştır. 1909 yılında Chicago’da belediye işlerinin sınıflandırılmasında temel unsur olarak kabul edilmiştir.²⁸¹ Bu çalışmanın ardından kurumların verimli çalışmasını sağlayacak başlıca araçlardan biri olarak kabul edilmiş ve yaygınlaştırılmıştır. İşlerin önem ve güçlüklerine göre birbirleriyle karşılaştırılmaları sonucunda aynı işlerin aynı ücreti, farklı işlerin farklı ücreti almaları-

²⁸⁰ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, s.315.

²⁸¹ Serap Benligiray, *Ücret Yönetimi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2003, s.104.

nı sağlayan araç eşit işe eşit ücret uygulamasıdır. Bu araç, işler arasındaki önem ve güçlük farklarının ücretlerde görülebilmesini sağlamaktadır. Amerikancı personel yönetimini ifade eden kadro sistemi bu ilke üzerine yükselmektedir.

Türkiye’de de 1952 yılından itibaren Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Karabük Demir elik İşletmeleri, Sümerbank, Seka, imento Fabrikaları, Devlet Demiryolları gibi ülke ekonomisinde önemli yeri olan büyük işletmelerde iş değerleme çalışmaları yapılmış ve bunların çoğunda işlerin önem ve güçlüklerine göre karşılaştırılması sonucu eşit işe eşit ücret sistemi uygulanmıştır.²⁸² Yani iş sınıflama-kadro sistemine dayalı eşit işe eşit ücret uygulamasına yer verilmiştir.

Sosyal cret sistemi ise, geçtiğimiz yüzyıl içerisinde yaygın olarak kullanılan, kamuda çalışanlar için daha olumlu sonuçları olan bir sistemdir. Sosyal cret sistemi, ihtiyaa göre yapılan cretlendirmedir. Bu cretlendirmede sadece yapılan iş göz önünde bulundurulmaz; aynı zamanda personele uygun ve gerekli toplumsal yaşam düzeyini sağlama amacı gözetilir. Personel cretlendirmede tek başına değil ailesiyle birlikte ele alınır. Dolayısı ile ödeme de yalnızca hizmetin karşılığı olan aylıktan oluşmaz.²⁸³ çalışanın aile durumunda gözetildiği bu sistemde aile ve ocuk tazminatları, lojman, konut yardımları, evlenme, doğum ve ölüm yardımları gibi ödemelerle ücret ihtiyaa uydurulmuştur.²⁸⁴ Sosyal cret sisteminde, ücret emeğin bedelinden çok, insanın yaşamasını mümkün kılan bir gelir kaynağı olarak görülür. alışan ve ailesinin asgari zorunlu ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde olması beklenir. İş esas alınarak eşitlenme ilkesi değil, bireysel yeteneklerle toplumsal ihtiyaçlar arasında bağ kuran ilkenin, ihtiyaa göre ücret ilkesinin belirlenmesinde ölçü, toplumsal ihtiyaçlarıdır.²⁸⁵ Böylece hem hizmetin gereklerini hem de çalışana uygun ve gerekli toplumsal yaşam düzeyini sağlama amacını ailesiyle

²⁸² a.k., s.106.

²⁸³ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem-Yönetim*, s.316.

²⁸⁴ Orhan Tuna, Nevzat Yalntaş, *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991, s.87.

²⁸⁵ Aytunç Altındal, *Niçin Eşit İşe Eşit cret Değil*, Süreç Yayınları, İstanbul, 1984, s.54.

birleştirmesi sayesinde bu sistemin çalışanlar için söz konusu olan güvence sistemi yani kariyer sistemi ile örtüşüğünü söylemek mümkündür.

Ancak uygulamaya geçirilen hem genel politikalar hem de kamu personel politikası bakımından mevcut durum dikkate alındığında tercih eşit işe eşit ücret uygulamasından yana kullanılmak istenmiştir. Bu tercihin nedenlerine, başka bir çalışmanın konusunu oluşturacak derinlikte olduğu için burada yer verilmemiştir.

Eşit işe eşit ücret uygulamasına yönelik somut düzenleme 666 sayılı KHK olarak görünse de, bu KHK'ya zemin oluşturacak birçok çalışma yapılmıştır: *Kamu Personelinin Yeni Maaş Sistemi çalışması, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Hak ve Yardımlarına İlişkin Kanun Tasarısı, Devlet Memurları Kanunu Tasarısı*. Çeşitli nedenlerle bu çalışmaların hayata geçirilememesi sonucu yeni bir bağımsız çalışma olarak *Ek Ödeme Düzenlemesi* gündeme gelmiş ve BK'da kabul edilmiştir.²⁸⁶ Bu düzenlemeye göre ek ödeme iyileştirmeleri yoluyla kademeli olarak en geç dört yılsonunda eşit işe eşit ücret uygulamasının hayata geçirilmesi planlanmıştır.

Madde 46- 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "01.01.2006-30.06.2006 tarihleri arasında 950 gösterge rakamının, 01.07.2006 tarihinden itibaren ise 1850 gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda her ay ek ödeme yapılır." ibaresi "*en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'ünü geçmemek üzere her ay ek ödeme yapılabilir. Ek ödemenin oranı ile esas ve usulleri; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, personelin sınıfı, rütbesi, kadro veya görev unvanı, derecesi, atanma usulü ile emsali veya benzeri görev ve unvanlarda bulunan personele mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dâhil almakta oldukları toplam ödeme tutarları gibi kriterler birlikte veya ayrı ayrı dikkate alınarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine BK'ca belirlenir. Emsali veya benzeri görev ve unvanlarda*

²⁸⁶ "Ek Ödeme Düzenlemesi ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararı", RG:16.08.2008, 26969, Mükerrer.

bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dâhil alınmakta olunan toplam ödeme tutarları esas alınarak, emsali veya benzeri görev ve unvanlarda bulunan personel için farklı oranlar belirlenebilir veya hiç-bir belirleme yapılmayabilir.” şeklinde değiştirilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından, fazla çalışma, döner sermaye, temsil, makam tazminatı durumlarında yapılacak ek ödemenin nasıl olacağına ilişkin ayrıntılı bir genelge yayımlanmıştır.²⁸⁷ Böylece, aynı unvan ve statüdeki memurların arasındaki ücret dengesizliğini ortadan kaldırma gerekçesi ile gündeme gelen eşit işe eşit ücret sisteminin üç aşamada gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır. Sistemin ilk aşaması olarak memurların ek zam ödemeleri gündeme gelmiştir. Bundan sonra emeklilik haklarına da yansıtacak şekilde aynı statüde görev yapan personelin emeklilik göstergeleri de eşitlenerek, ardından kamuda görev yapan memurların maaşları sadeleştirilerek kamu personel reformunun ücret boyutu tamamlanacaktır.

Eşit işe eşit ücret çalışmaları devam ederken bir yandan da sisteme, birbirini tamamlar nitelikte, bu çalışmaları işler kılacak performansla göre ücret sistemi yerleştirilmeye çalışılmaktadır.

2002 yılı AK Parti Hükümet Programında bu iki sistemin içe olacağı ise şu şekilde ifade edilmiştir:

Kamu personelinin ücreti, yaptığı göreve ve başarılarına göre belirlenecektir. Aynı veya benzer işler için aynı ücret ödenecek, eşit işe eşit ücret ilkesi gerçekleştirilecek, benzer kurumlar arasındaki kurumsal ücret ayrıcalıkları kaldırılacak, kamu personeline verimlilik ilkesine uygun yeterli ücret ödenecektir. Kamu personeli ile ilgili mevzuatta yukarıda belirtilen hedefler doğrultusunda gerekli değişiklikler yapılacaktır.

Yapılan performans değerlendirmesi sonucu alınan puanlara göre çalışanların ücretlerinde gerçekleşen artışı ifade eden performansla göre ücret sistemi aynı zamanda, eşit işe eşit ücret sisteminde Ek Ödemeler Düzenlemesi ile kapsam dışı bırakılan

²⁸⁷ “375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 3. Maddesi Uyarınca Yapılacak Ek Ödemenin Uygulanmasına İlişkin Genelge”, RG: 22.10.2008, 16352.

personelin ücretini tespitinde kullanılacaktır. Düzenleme, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Hudut Sahiller ve Sağlık Genel Müdürlüğü personeli, Aylıklarını 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa göre alan personel, iç denetçiler, kadro karşılığı sözleşmeli personel, 2547 sayılı Kanun'un 36. maddesi uyarınca kısmi statüde görev yapan öğretim üyelerinin hiçbir suretle eşit işe eşit ücret sisteminden yararlandırılmayacağını belirtmiştir.

Tüm bu hazırlıkların ve yapılan bazı düzenlemelerin ardından eşit işe eşit ücret uygulamasını hayata geçiren 666 sayılı KHK olmuştur. KHK'ya göre, aylıklarını 657 sayılı DMK ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa göre almakta olan personele, sözleşmeli personele, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, sözleşmeli subay ve astsubay adayları ile uzman jandarma ve uzman erbaşlara, mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dâhil, almakta oldukları toplam ödeme tutarı dikkate alınmak suretiyle aynı ya da benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek devlet memuru aylığına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılacaktır. Ek ödemeye hak kazanılmasında ve bu ödemenin yapılmasında ise aylıklara ilişkin hükümlerin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca yapılacak ek ödemede, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmayacak ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmayacağı da belirtilmiştir.

KHK'ya göre, Kültür ve Turizm Bakanlığının, Sağlık Bakanlığının, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun ve Meteoroloji Genel Müdürlüğü'nün merkez teşkilatı personeli ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü ve Tapu, Kadastro

Genel Müdürlüğü personeline yapılan ek ödemeler döner sermaye bütçelerinden yapılacaktır; Devletin mali imkânları göz önünde tutulmak şartıyla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde istihdam edilen personele yapılan ek ödemenin tamamında ya da bir kısmını örgüt yapısı esas alınarak merkezi yönetim bütçesinden ya da döner sermayesi bulunan kurumlar için döner sermaye bütçesinden yaptırmaya, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine BK yetkili olacaktır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, TBMM Genel Sekreterliği, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı hariç), sosyal güvenlik kurumları, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının; Merkez teşkilatlarında Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfına ait kadrolarda yer alanlar hariç olmak üzere bu KHK'de yer verilen unvanlı kadrolarda bulunanlardan; Taşra teşkilatlarına ait kadrolarda bulunanlardan; Merkez teşkilatlarında, Dışişleri Meslek Memuru ve Konsolosluk ve İhtisas Memurları, özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe yardımcı veya stajyer olarak alınıp belirli süreli yetiştirme döneminden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda müfettiş, uzman, denetçi, kontrolör, aktüer ve stenograf unvanlı kadrolara atananlar ve bunların yardımcı ve stajyerleri ile iç denetçilerden aylıklarının 657 sayılı Kanuna göre almakta olanlara anılan cetvellerde kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilecektir. Bu ödemelere hak kazanılmasında ve bunların ödenmesinde ise aylıklara ilişkin hükümler uygulanacaktır.

Yeni işe girenler konusunda ise KHK; aynı ücret skalasının geçerli olacağını belirtmiştir. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan kurul başkanı, kurul üyesi ve başkan yardımcısı ile murakıp ve uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikra-

miye, fazla çalışma ücreti, kar payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı geçemeyeceğini düzenlemiştir; yine aynı şekilde kurul başkanını için bakanlık müsteşarı, kurul üyesi için bakanlık müsteşar yardımcısı, başkan yardımcısı için bakanlık genel müdürü, murakıp ve uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemeyeceğini ve bunların emeklilik hakları bakımından da emsali olarak belirlenen personel ile denk kabul edileceğini düzenlemiştir.

KHK ile, Aile ve Sosyal Politikalar, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Çevre ve Şehircilik, Ekonomi, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Gümrük ve Ticaret, Kültür ve Turizm, Milli Eğitim, Orman ve Su İşleri, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıklarının bakanlık il müdürü ve bakanlık bölge müdürü, Defterdar, İl Emniyet Müdürü, İl Müftüsü, Vergi Dairesi Başkanı, Türkiye İstatistik Kurumu ve Türkiye Yazma Eserler Başkanlıkları, Devlet Su İşleri, Karayolları, Maden Tetkik ve Arama, Meteoroloji, Orman, Tapu ve Kadastro, Vakıflar ve Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüklerinin bölge müdürü, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Basın-Yayın ve Enformasyon, Gençlik ve Spor, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüklerinin il müdürü, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bölge müdürü kadrolarında bulunanlar üç kademede sınıflandırılmış, İstanbul, Ankara, İzmir’de görev yapanlar aynı kademede, büyükşehir belediyesi bulunan illerde görev yapanlar aynı kademede ve diğer illerde görev yapanlar da aynı kademede maaş alacakları hükme bağlanmıştır.

Ayrıca KHK ile, memurlara fazla çalışma ücretinin beş katına kadar fazla çalışma ücreti ödenebileceği konusunu da düzenlemiştir. Belirli bir sürede bitirilmesi gereken zorunlu ve istisnai işlerden, her defasında ayrıca BK kararı alınması şartıyla, BK’ca uygun görülenlerde çalışan 657 sayılı Kanuna tabi personele, ayda

elli saati ve bir yılda altı ayı geçmemek üzere bütçe kanununda belirlenen fazla çalışma saat ücretinin beş katını aşmamak şartıyla ilgili kurumun önerisi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine BK'ca belirlenen çalışma süresi, miktar, usul ve esaslar kapsamında fazla çalışma ücreti ödenebilecektir.

KHK, sözleşmeli personelin de ek ödeme konusunu düzenlemiştir; hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan emsali personel için belirlenen tutarda ek ödeme yapılacağını hükme bağlamıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel ile *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'de* yer verilen II sayılı cetvele dâhil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personel hariç olmak üzere, çeşitli statülerde istihdam edilen sözleşmeli personele, çalıştıkları birim ve buldukları pozisyon unvanı sonucu aynı ve benzer unvanlı memur kadrosunda çalışan, hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan benzer personel için belirlenmiş olan ek ödeme oranını aşmamak üzere, statüleri ile mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dahil almakta oldukları toplam ödeme tutarları gibi kriterler birlikte ya da ayrı ayrı dikkate alınarak bu madde hükümleri çerçevesinde ek ödeme yapılıp yapılmayacağına, yapılacak ek ödeme oranını sözleşme ücreti ile ilişkilendirilmeksizin belirlemeye Maliye Bakanlığının teklifi üzerine BK yetkili kılınmıştır.²⁸⁸

Tüm bu düzenlemeler ışığında 666 sayılı KHK teknik anlamda okunduğunda, eşit işe eşit ücret uygulaması memurlar arasında ücret dengesizliğini kaldıracak bir uygulama olarak görülüp kamuoyuna bu şekilde lanse edilse de daha önce de bahsedildiği üzere mantığı itibariyle buna izin vermeyen bir uygulamadır. Özetle uygulama memurların bugüne kadar aldığı ek ödeme düzenlemesini 15.01.2012 tarihi itibariyle kaldırıp yerine yenisini getirme çabasından ibarettir. Yeni düzenleme açısından bakıldığında 666 sayılı KHK yer alan ve ekte verilen Tablo incelendiğinde ek ödeme oranları belli bir kesim için aynı bırakılmış, bu nedenle

²⁸⁸ Ek'de KHK'ya göre yeniden belirlenen oranlar ve bu oranlara denk gelen tutarlar gösterilmiştir.

herhangi bir zam söz konusu olmamış, değişiklik sadece genel müdür ve yardımcısı, müsteşar ve yardımcısı, daire başkanları ve bir kısım uzmanların aylıklarında öngörülmüştür.

SONUÇ

6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'larla istenilen amaca ulaşılmış ve Türkiye'de kamu personel sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin "çok hızlı" bir şekilde yapılması ve kamuoyunda tartışma imkânının yaratılmaması ise tüm KHK'ların ortak yönü olmuştur. Bununla birlikte çıkarılan KHK'ların çalışmanın konusunu oluşturan personel sistemine ilişkin boyutuna bakıldığında ivedi gereklilikleri karşılamak amacıyla değil, alanda temel ve köklü değişiklikleri gerçekleştirmek üzere hazırladıklarını söylemek mümkündür.

Çalışmada ele alınan bu değişikliklerden ilki 6111 sayılı Torba Kanunla sicil sisteminin tamamen 657 sayılı DMK'dan çıkarılması ve yerine yavaş yavaş performans değerlendirme yönteminin getirilmesidir. Bu düzenleme kamu personel sisteminde yalnızca "teknik" bir düzenleme değil; kamu personelinin "yapılan iş" üzerinden değerlendirmeyi ve ücretlendirmeyi sağlayan önemli bir değişikliktir. Çalışmada emniyet hizmetleri sınıfı özelinde ele aldığımız ama zamanla tüm kamu personeli için geçerli olacak olan performans değerlendirme sonuçları hizmet gerekleri yanında personelin; başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde, performansının geliştirilmesinde, kıdem sırasının tespitinde, rütbe terfiinde, görevde yükselmesinde, asli memurluğa atanmasında, branş işlemlerinde, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve eğitiminde, ödüllendirilmesinde, istihdamında ve görev yeri değişikliğinde kullanılabilir. Türkiye'de farklı alanlarda uygulanmaya başlanan (emniyet, eğitim vb.) bu sistemin sonuçları ise ancak zaman içinde görülüp değerlendirilebilecektir.

İkinci olarak üzerinde durulması gereken husus sözlü sınavların KHK'larla denetim dışı bırakılma uygulamasının yaygınlaşmasıdır. 2008 yılında Danıştayın aldığı kararla sözlü sınavların kayıt altına alınması yolu açılmış ancak 2009 yılında kaymakamlık,

2010 yılında Sayıştay denetçiliği ve Gelir İdaresi Başkanlığının sözlü sınavları bu denetimin dışına çıkarılmıştır. Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'larla Adalet, Dışişleri, İçişleri, Milli Savunma Bakanlıkları, Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı ve BK'ca belirlenen bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatında çalıştırılacak uzman yardımcılığı giriş sınavı ve vergi müfettişleri ile maliye uzmanları için yapılacak sözlü sınavların kayıt altına alınamayacağı belirtilmiştir. Konuya ilişkin farklı görüşler olmakla beraber sözlü sınavların denetim dışına çıkarılmasıyla "liyakat ilkesi"nin hizmete giriş aşamasında tartışılır bir duruma geldiğini söylemek mümkündür.

KHK'larla gelen diğer bir yenilik uzman ve uzman yardımcılığı kadrosunun ön plana çıkarılması ve memurluk sisteminin özellikle bakanlıklar düzeyinde kurumsal uzmanlık sistemine dönüştürülmesidir. Hemen hemen her bakanlığa uzman yardımcısı ve uzman kadrosu tahsis edilmiş, bakanlık merkez teşkilatında şube müdürlükleri ortadan kaldırılmıştır. Uzman ve uzman yardımcısı kadrosu sistemde önceden sınırlı olan bir istihdam biçimi iken sayılarının artırılması meselesi bazı soruları gündeme getirmektedir: "Her Bakanlıkta uzman kadrosuna ihtiyaç var mıdır? Uzmanlık istihdamının artırılması sistemin bütünü açısından ne anlam ifade etmektedir? Kurum ortadan kaldırılsa bu işlem personel için de geçerli olacak mıdır? Memuriyete en alttan girip en üst kademeye kadar yükselmeye dayanan kariyer sistemi sona mı ermektedir? Uzman sayısının artırılması uzmanların niteliğini düşürür mü?" Bu soruların sayısını arttırmak mümkün olmakla beraber neden bu sisteme geçildiğine dair bir gerekçenin ortaya konmaması aslında problemin ana kaynağıdır. Uzmanlığa ilişkin yapılacak düzenlemelerin de belirsiz oluşu bu istihdam biçimine ilişkin değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır.

Çalışmada öne çıkarılmaya çalışılan diğer bir konu KHK'larla düzenlenen kadro meseleleri ve bu alandaki düzenlemelerin liyakat ilkesine aykırılığıdır. Cumhurbaşkanına, TBMM Başkanına ve başbakana kadro oluşturma ve ek ödeme yapma yetkisi verilmiş;

daire başkanı ve üzeri kadrolarda çalışanların müşavir; müdür ve müdür yardımcısı olarak çalışanlar araştırmacı kadrolarına atanmıştır. Bu uygulamalar 657 sayılı DMK'da tanımlanan liyakat ilkesini gölgelerken aynı zamanda Türkiye'de "yöneticilerin KHK ile görevden alınması geleneği" yaratılmıştır. 666 sayılı KHK ile de bu görevlere atananların maaşı yükseltilerek yeni görevler cazip hale getirilmiştir.

Sözleşmelilik konusunda az da olsa bir gelişme kaydedilmiş ve 2011 yılında yaklaşık yüzdoksansekiz bin sözleşmeli personel kadroya geçirilmiştir. Yerel yönetimlerde çalışan sözleşmeli personelin uygulama dışında bırakılması "eşitlik" tartışmalarını alevlendirmiştir. Ancak 627 sayılı KHK seçim dönemine yönelik "geçici" bir düzenleme olarak kalmıştır; çünkü sağlık alanı başta olmak üzere kamuda sözleşmeli personel alımına hızla devam edilmektedir.

Getirilen bir diğer yenilik "bakan yardımcısı" uygulamasıdır. Bakanlıkların siyasal ve yönetsel görevlerini yerine getirmesinde önemli rol oynayan bakanlara yardımcı olacak iki aktör yeni sistemde Müsteşar ve Bakan Yardımcısı olarak belirlenmiştir. Siyasal anlamda hükümet programında yer alan ve başbakan başkanlığındaki hükümetin kararlarıyla somutlaşan politikaların belirlenmesi, formüle edilmesi ve uygulanmasına katkıda bulunan bakana yardımcı olma vasfını 643 sayılı KHK'ya göre bakan yardımcılarını gerçekleştirecektir. Yönetsel anlamda ise, bakanlığın görev alanına giren kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak idari sürecin işletilmesini sağlamak amacıyla bakana yardımcı olma vasfını da 3046 sayılı Kanun çerçevesinde müsteşar gerçekleştirmektedir. İdari yapılanma içerisinde böyle bir sınıflandırma yapmak mümkün olsa da uygulama açısından bakan, bakan yardımcısı ve müsteşar arasında yetki ve görev karmaşası yaşanacağı açıktır. Başbakan ve hükümet adına bakanlıklarda politika belirleme sürecinde aktif rol oynayacak bakan yardımcılarını uygulama sürecini de yönetmek isteyeceklerinden uzun vadede, geçmişte olduğu gibi, yönetim yapısında karmaşaya neden olacaklardır.

Çalışmada son olarak ele alınan 666 sayılı düzenleme, kamuoyunda "eşit işe eşit ücret" KHK'sı olarak anılmakta olup, kamuda çalışanlar arasındaki ücret dengesizliğini bitirme iddiasıyla çıkarılmıştır. "Eşit işe eşit ücret" kamuda uygulanması durumunda mevcut dengesizliği daha da arttırıcı bir nitelik taşımakla beraber personel sisteminde gerçekleştirilmek istenen dönüşümün en önemli aracı şeklinde işlev görecektir. Bu araç sayesinde memurluk sisteminin temelini oluşturan kariyer ilkesinin içi boşaltılmakta, çalışanları değil yapılan iş unsurunu temel alan kadro sisteminin inşası gerçekleştirilmektedir. Bakanlıklarda çalışan uzmanlar arası maaş eşitlemesi yapan bu KHK'nın kapsamında ücretlerinde iyileşmeler gereken sınıflar (doktorlar, öğretmenler, akademisyenler vb.) bulunmamaktadır. 666 sayılı KHK ile gelen bir diğer yenilik ise kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasının son bulması olmuştur.

Sonuç olarak karşımıza ilkeleri hızlı bir şekilde çıkarılan KHK'larla düzenlenen "yeni" bir kamu personel sistemi çıkmaktadır. Bu sisteme ilişkin değişiklikleri takip etmek ne kadar zor ise, personel değerlendirme ve ücret yönteminin değiştirildiği, liyakat ilkesinin zedelendiği, uzmanlık istihdamı üzerinden örülen bu yeni personel sisteminin kariyer sisteminden uzaklaştığını söylemek bir o kadar kolaydır.

KAYNAKÇA

ALBAYRAK, Suha Oğuz, İpek Özkal Sayan. "Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel" , *Mülkiye Dergisi*, C: XXXV, S:272, 2011, s.195-216.

ALTINDAL, Aytunç. Niçin Eşit İşe Eşit Ücret Değil, Süreç Yayınları, İstanbul, 1984.

ASLAN, Onur Ender. "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 31, S: 1, 1998, s.103-121.

BENLİGİRAY, Serap. Ücret Yönetimi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2003.

BİNGÖL, Dursun. *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1990.

DEMİRCİ, Aytül Güneşer. *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*, Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2009.

GÖZLER, Kemal, Gürsel Kaplan. "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?", *TBB Dergisi*, S:98, 2012, s.11-24.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Cahit Tutum. "Yasa Gücünde Kararnemeler", *Amme İdaresi Dergisi*, C:8, S:1, 1975, s. 3-7.

GÜLER, Birgül Ayman. " 657’yi Değiştirmek", *Bülten*, S: 8, 2010, s. 22-30.

GÜLER, Birgül Ayman. *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

GÜLER, Birgül Ayman. *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.

<http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2012/04/28/yargidan-sozlesmeliye-mujde,e.t.03.07.2012>

KAYAR, Nihat. *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Basım, Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

KAYAR, Nihat. "Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Si-

yasileşme I: Bakan Yardımcıları”, www.yayed.org, e.t 01.07.2012.

KILIÇ, Bülent. *İstihdam Türleri ve Hizmet Alanlarına Göre Kamu Yönetiminde Personel Değerlendirme*, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.

ORHUN, Hayri. *Türkiye’de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi*, İstanbul, 1946.

SAYAN, İpek Özkal, Suha Oğuz Albayrak. “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, 2011, s.141-172.

SAYAN, İpek Özkal, Yusuf Şahan. “T.C. Sağlık Bakanlığı’nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C:6, S:16, 2011, s. 33-70.

SAYAN, İpek Özkal, Aziz Küçük. “Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:67, No.1, 2012, s.171-203.

SEZER, Yasin, Hüseyin Bilgin. “Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi”, *TBB Dergisi*, S: 86, 2009, s.168-187.

TORTOP, Nuri. *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1994.

TUNA, Orhan, Nevzat Yalçıntaş. *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991.

TUTAR, Hilmi. “Bakan Yardımcılığı”, www.skyturk.net,e.t 05.09.2012.

TUTUM, Cahit. *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1979.

Ek: 666 sayılı KHK'ya Göre Yeniden Belirlenen Oranlar ve Bu Oranlara Denk Gelen Tutarlar

Kadro ve Görev Unvanı	Yeni Ek Ödeme Oranı (%)	Alacağı Ek Ödeme Miktarı (TL)
A-Aylıklarını 657 sayılı Kanuna göre alanlar:		
1-Kadroları Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan personel ile Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri sınıflarında bulunan personelden ek ödeme oranları ilgili gruplarında düzenlenmeyen ve kadro unvanları bu bölümde yer alan personel;		
a)Ek göstergeleri 7.600 veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar	200	1224,7
b)Ek göstergeleri 7.000 olarak tespit edilen kadrolarda bulunanlar	198	1212,5
c)Genel Müdür ile ek göstergeleri genel müdür düzeyinde veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar	195	1194,1
ç)Ek göstergeleri 4.800 veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar ile (b) sırasında sayılanların yardımcılarında (c) sırasında yer almayanlar	193	1181,9
d)Genel müdür yardımcısı, büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri, büyükşehir belediyesi genel sekreter yardımcısı, ek göstergeleri genel müdür yardımcısı düzeyinde veya daha yüksek tespit edilen I. Hukuk müşaviri, başkan yardımcısı ve kurum ve kurul başkanı unvanlı kadrolarda bulunanlar	190	1163,5
e)Daire başkanı, kadrolu yönetim kurulu üyesi, genel sekreter, büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi I. Hukuk müşaviri, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, diğer I. Hukuk müşaviri, il belediye başkan yardımcısı	185	1132,9

f)Bağlı ve ilgili kuruluş il müdürleri, milli emlak dairesi başkanı, yükseköğretim kurumları daire başkanları, bölge müdürü, Atatürk Orman Çiftliği müdürü, büyükşehirlerin merkez ilçelerinin belediye başkan yardımcısı, KİT’lerde başmüdür, kombina, fabrika, müessese ve işletme müdürleri, defterdar yardımcısı, gelir idaresi grup müdürü, il müftü yardımcısı, bakanlık, müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlüklerin bölge müdür yardımcısı ve il müdür yardımcısı, (ç), (d) ve (e) sıralarında sayılanların yardımcısı	180	1102,3
g) İl nüfus ve vatandaşlık müdürü, il yazı işleri müdürü, il idare kurulu müdürü, il mahalli idare müdürü, il planlama ve koordinasyon müdürü, dernekler il müdürü, il afet ve acil durum müdürü, hukuk müşaviri, fakülte ve yüksekokul sekreteri, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, basın müşaviri, müşavir, müdür, şube müdürü, ilçe müftüsü, başkan, daire başkan yardımcısı, kurum sekreteri, merkez sekreteri, enstitü sekreteri, genel sekreter yardımcısı, birlik sekreteri, müze başkanı, KİT’lerde başuzman, diğer belediye başkan yardımcısı ve (f) sırasında sayılanların yardımcısı	170	1041,0
ğ) Savunma sekreteri, sayman, müdür yardımcısı ile başkan yardımcısı unvanlı kadrolarda bulunanlar	165	1010,4
h) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetlerinde istisnai memur kadrolarında bulunanlardan ek ödemeleri kadro unvanları itibarıyla bu Cetvelin diğer gruplarında veya bu grubun diğer sıralarında daha yüksek belirlenmemiş olanlar, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünde ilgili mevzuat hükümleri uyarınca teknik denetçi olarak görevlendirilenlerden ek ödemeleri kadro unvanları itibarıyla bu Cetvelin diğer gruplarında veya bu grubun diğer sıralarında daha yüksek belirlenmemiş olanlar	145	887,9
ı) Büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı genel müdürlüklerin başmüfettiş ve müfettiş kadrolarında bulunanlar, yükseköğretim kurumları ile mahalli idareler ve bu idarelere bağlı genel müdürlüklerde 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre iç denetçi kadrolarına atanarlardan;		

1) 1-2 dereceden aylık alanlar	165	1010,4
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	163	998,2
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	160	979,8
4) Bunların yardımcıları	155	949,2
i) Diğer belediyeler ve bunlara bağlı genel müdürlüklerin başmüfettiş ve müfettişlerinden;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	155	949,2
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	150	918,6
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	145	887,9
4) Bunların yardımcıları	140	857,3
j) Bakanlık, müsteşarlık, başkanlık, bağımsız genel müdürlük taşra teşkilatları ile yükseköğretim kurumlarında ve mahalli idarelerde özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe uzman ve denetmen yardımcısı olarak alınıp belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda uzman ve denetmen unvanlı kadrolara (mevzuatı uyarınca sözkonusu kadrolara atananlar dahil) atananlar ile belediye iktisat müfettişlerinden;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	140	857,3
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	135	826,7
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130	796,1
4) Bunların yardımcıları	125	765,5
k) Raportör, mütercim, tercüman, çözümleyici, programcı, araştırmacı, muhasebeci, muhasip, kontrolör, antrenör, ayniyat saymanı, uzman, danışman, aktüer, araştırmacı, APK uzmanı, talim ve terbiye kurulu uzmanı, eğitim uzmanı, savunma uzmanı, sivil savunma uzmanı ve diğer uzman unvanlı kadrolarda bulunanlar		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115	704,2
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	110	673,6
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	100	612,4
l) Şef, amir ve yardımcıları, zabıta başkomiseri ve komiseri, itfaiye başçavuşu, itfaiye çavuşu ve onbaşı kadrolarında bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115	704,2
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	105	643,0
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	95	581,8
m) Genel idare hizmetleri sınıfındaki diğer kadrolarda bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	110	673,6
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	100	612,4
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	90	551,1
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	85	520,5
2- Kadroları Teknik Hizmetler Sınıfında yer alan personel;		

a) Başmühendis, başmimar, mühendis, mimar, bölge plancısı ve şehir plancısı kadrolarında bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	150	918,6
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	140	857,3
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130	796,1
b) Jeolog, hidrolog, hidrojeolog, jeofizikçi, kimyager, fizikçi, jeomorfolog, arkeolog, matematikçi, istatistikçi ve astronom kadrolarında bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	120	734,8
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	110	673,6
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	100	612,4
c) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan diğer kadrolarda bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	110	673,6
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	100	612,4
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	90	551,1
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	85	520,5
3- Kadroları Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;		
a) Uzman tabiplerden;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	200	1224,7
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	190	1163,5
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	180	1102,3
b) Tabipler ve tıpta uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu mevzuat hükümlerine göre uzmanlık belgesi alanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	190	1163,5
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	180	1102,3
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	170	1041,0
c) Diş tabiplerinden;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	185	1132,9
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	175	1071,6
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	165	1010,4
ç) Veteriner hekim kadrolarında bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	165	1010,4
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	155	949,2
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	145	887,9
d) Eczacı kadrolarında bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	140	857,3
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	130	796,1
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	120	734,8
e) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan diğer personelden;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115	704,2
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	105	643,0
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	95	581,8
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	90	551,1

4- Kadroları Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;		
a) Öğretmen kadrosunda (örgün ve yaygın eğitim kurumlarındaki öğretmen unvanlı kadrolardaki yöneticiler dâhil) bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	65	398,0
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	65	398,0
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	65	398,0
5- Kadroları Avukatlık Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;		
a) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan kadrolarda bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	150	918,6
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	140	857,3
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130	796,1
6- Kadroları Din Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;		
a) Vaiz ve eğitim görevlisi kadrolarında bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	66	404,2
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	66	404,2
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	66	404,2
b) Diğer kadrolarda bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	65	398,0
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	65	398,0
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	65	398,0
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	65	398,0
7- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;		
a) Müsteşar	195	1194,1
b) Kurul Başkanı, Müsteşar Yardımcısı, I.Hukuk Müşaviri, Genel Müdür, Strateji Geliştirme Başkanı ile bu görevleri yürüten merkezde görevli Valiler	180	1102,3
c) Merkezde görevli diğer Valiler	178	1090,0
ç) (a), (b) ve (c) sıralarında sayılanlar dışında kadroları merkez teşkilatında bulunanlardan (Mülkiye Müfettişleri Dahil);		
1) Birinci sınıf olup 1. derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195	1194,1
2) Birinci sınıf olup 1. derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	190	1163,5
3) 1. derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195	1194,1
4) 1. derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	115	704,2

5) 2. dereceden aylık alanlar	155	949,2
6) 3. dereceden aylık alanlar	130	796,1
7) 4. dereceden aylık alanlar	130	796,1
8) 5. dereceden aylık alanlar	105	643,0
d) Vali Yardımcısı ve Kaymakamlardan;		
1) Birinci sınıf olup 1. derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	200	1224,7
2) Birinci sınıf olup 1. derecenin diğer kademelelerinden aylık alanlar	200	1224,7
3) 1. derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	200	1224,7
4) 1. derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	132	808,3
5) 2. dereceden aylık alanlar	172	1053,3
6) 3. dereceden aylık alanlar	147	900,2
7) 4. dereceden aylık alanlar	147	900,2
8) 5. dereceden aylık alanlar	122	747,1
9) 6. dereceden aylık alanlar	137	838,9
10) 7. dereceden aylık alanlar	117	716,5
e) Hukuk işleri müdürlerinden;		
1) Birinci sınıf olup 1. derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195	1194,1
2) Birinci sınıf olup 1. derecenin diğer kademelelerinden aylık alanlar	190	1163,5
3) 1. derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195	1194,1
4) 1. derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	160	979,8
5) 2. dereceden aylık alanlar	195	1194,1
6) 3. dereceden aylık alanlar	175	1071,6
7) 4. dereceden aylık alanlar	175	1071,6
8) 5. dereceden aylık alanlar	150	918,6
9) 6. dereceden aylık alanlar	165	1010,4
10) 7. dereceden aylık alanlar	145	887,9
f) Kaymakam adayı	145	887,9
8- Kadroları Emniyet Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;		
a) Birinci Sınıf Emniyet Müdürleri	74	453,2
b) İkinci Sınıf Emniyet Müdürleri	74	453,2
c) Üçüncü Sınıf Emniyet Müdürleri	74	453,2
ç) Dördüncü Sınıf Emniyet Müdürleri	74	453,2
d) Emniyet Amiri kadrolarında bulunanlar	74	453,2
e) Başkomiser kadrolarında bulunanlar	74	453,2
f) Komiser kadrolarında bulunanlar	74	453,2
g) Komiser yardımcısı kadrolarında bulunanlar	74	453,2
ğ) Polis Memuru kadrolarında bulunanlardan;		
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	75	459,3
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	75	459,3
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	75	459,3
h) Diğer kadrolarda bulunanlardan;		
1) 1-4 dereceden aylık alanlar	66	404,2
2) 5-7 dereceden aylık alanlar	66	404,2

3) Diğer derecelerden aylık alanlar	66	404,2
9- Kadroları Yardımcı Hizmetler Sınıfında yer alan personel;		
a) Bu sınıfta yer alan kadrolarda bulunanlardan;		
1) 1-4 dereceden aylık alanlar	90	551,1
2) 5-7 dereceden aylık alanlar	80	489,9
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	70	428,7
B- Aylıklarını 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu ve 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa Göre Alanlar:		
1- Subaylardan;		
a) Genelkurmay Başkanı	103	630,7
b) Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı	82	502,1
c) Orgeneral ve Oramiral	81	496,0
ç) Korgeneral ve Koramiral	79	483,8
d) Tümgeneral ve Tümamiral	77	471,5
e) Tuğgeneral ve Tuğamiral	75	459,3
f) Kıdemli Albay	63	385,8
g) Albay	59	361,3
ğ) Yarbay	56	342,9
h) Kıdemli Binbaşı	68	416,4
ı) Binbaşı	68	416,4
i) Kıdemli Yüzbaşı	68	416,4
j) Yüzbaşı	68	416,4
k) Kıdemli Usteğmen	69	422,5
l) Usteğmen	69	422,5
m) Teğmen	69	422,5
n) Asteğmen	69	422,5
2- Astsubaylardan;		
a) II.Kad.Kd.Bçvş.	67	410,3
b) Kad.Kd.Bçvş.	67	410,3
c) Kd.Bçvş.	67	410,3
ç) Kad.Bçvş.	67	410,3
d) Bçvş.	67	410,3
e) Kd.Ustçvş.	68	416,4
f) Üstçvş	68	416,4
g) Kd.Çvş.	68	416,4
ğ) Çvş.	68	416,4
3- Uzman Jandarmalardan;		
a) VIII.Kad.Çvş.	67	410,3
b) VII.Kad.Çvş.	67	410,3
c) VI.Kad.Çvş.	67	410,3
ç) V.Kad.Çvş.	67	410,3
d) IV.Kad.Çvş.	67	410,3
e) III.Kad.Çvş.	67	410,3
f) II.Kad.Çvş.	67	410,3
g) I.Kad.Çvş.	67	410,3
ğ) Çvş.	67	410,3
4- Uzman Erbaşlardan;		
a) Uzman Çavuş	67	410,3
b) Uzman Onbaşı	67	410,3

C- Aylıklarını 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa Göre Alanlar:		
1- Profesörlerden Rektör, Rektör Yardımcısı ve Dekan olanlar	72	440,9
2- Profesörlerden Dekan Yardımcısı, Yüksekokul Müdürü olanlar ile Profesör kadrosunda üç yılını tamamlamış bulunanlar	70	428,7
3- Profesör kadrosunda bulunanlar (Diğer)	63	385,8
4- Doçent kadrosunda bulunanlar (Kazanılmış hak aylığı birinci derecede olan)	57	349,1
5- Doçent kadrosunda bulunanlar (Diğer)	68	416,4
6- Yardımcı Doçent kadrosunda bulunanlar	67	410,3
7- Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlar	77	471,5
8- Diğer öğretim elemanlarından;		
a) 1-2 dereceden aylık alanlar	66	404,1
b) 3-4 dereceden aylık alanlar	66	404,1
c) Diğer derecelerden aylık alanlar	66	404,1
Ç- 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki (II) sayılı cetvele dahil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personelden (527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31 inci maddesine göre ücretleri belirlenen sözleşmeli personel dahil);		
1- Grup başmühendisi, başmühendis, başmimar, mühendis, mimar, veteriner, şehir plancısı, müdür yardımcısı, teknik şef, atölye şefi, başekspert, eksper, teknik amir, teknik uzman, başkontrolör, kontrolör, baştabip, baştabip yardımcısı, diş tabibi, tabip, uzman tabip, uzman (Tıpta Uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu ilgili mevzuat hükümlerine göre uzmanlık belgesi alanlar), başuzman (Sümer Holding) ve şube müdürü (Sümer Holding) pozisyonlarında bulunanlar	82	502,1
2- Uzman, amir, ajans amiri, koruma güvenlik amiri, şef, koruma güvenlik şefi, koruma güvenlik grup şefi, itfaiye şefi, gar şefi, istasyon şefi, şeftren pozisyonlarında bulunanlar	67	410,3
3- Sağlık teknisyen yardımcısı pozisyonlarında bulunanlar	53	324,6
4- Diyetisyen ve tekniker pozisyonlarında bulunanlar	48	293,9
5- Teknik ressam, teknisyen, laborant, makinist (TCDD), makinist, makinist yardımcısı (TCDD), başteknisyen, konstrüktör, revizör ve sürveyan pozisyonlarında bulunanlar	47	287,8
6- Diğer pozisyon unvanlarında bulunanlar	42	257,2

Not: Yeni ek ödeme oranlarına karşılık gelen tutar hesaplamaları KAMU-SEN tarafından yapılmıştır.

