

TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ VE KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI'NIN BU KONUDAKİ HÜKÜMLERİ

Sait GÜRAN*

Sevgili meslektaşlarım ve sevgili gençler. Sayın Gülten Kutsal hocamız hakkımda bir takım övgü dolu sözler söyledi. Bana, Vakur Versan hocam öğretmişti; “fazla tevazu gösterme doğru sınırlar” demişti. Bunu ben size tavsiye ediyorum, tevazunun fazlası yanlış anlamaya yol açar. Onun için ben fazla tevazu göstermeyeceğim. Söylenenlerin bir kısmı doğru ama beni biraz fazla övdü. Biz, kamu personel rejimi ile uğraşan idare hukukçuları kelaynaklara döndük. Kelaynaklar biliyorsunuz nesli giderek azalan, özel koruma ile sayıları çoğaltılmaya çalışılan, Urfa civarında yerleşmeye gelen bir kuş türüdür. O itibarla kamu personeli Türkiye'nin çok önemli bir konusu olmasına rağmen nedense bilginin en az olan dallarından birisidir. Ben bizim pirimiz olarak Amme İdaresi Enstitüsünde bu işte uzun yıllar çalışmış olan Cahit Tutum ağabeyimizi gösteririm. Şu anda 70 küsur yaşında, beki daha fazladır. Mesleğe kaymakamlıkla başlamıştır ve kaymakamlıktan sonra Ankara'da Amme İdaresi Enstitüsüne girmiştir. Orada uzun yıllar çalışmıştır ve Türk kamu personeli rejiminin en yetkin isimlerinden birisidir. Üstelik pratikten geldiği için hayli bilgi ve deneyimi vardır. Ben ise İ.Ü. Hukuk Fakültesinde bu işe merak sarmış adeta tek kişiyim, bu itibarla doğrudur. Eskiden profesörlük takdim tezi yazılırdı, bir monografi yazılırdı, ben monografiyi bu konuya ayırdım. Memurlukta liyakat ve kayırma sistemleri diye. Üstelik idare hukukçusu olmak ile birlikte bu olayın temeli kamu yönetimi olduğunu bilen hukukçulardan olarak, kamu yönetimi ile bir hayli uğraştım. Zaten ikisini birleştirmesenz, terazide dengeyi bulamazsınız. Onun için bu

konularda zaman harcamış, düşünmüş bir kişi olarak size bir şeyler anlatacağım.

Türkiye enteresan bir ülke, şu itibarla enteresan bir ülke, bir türlü bazı problemlerini çözemiyor. Problemlerini çözmemesinin bazı nedenleri var, konusuna göre değişiyor. Fakat bizim bu memur sorununu çözemeyişimizde siyasi boyut çok büyük ağırlık taşıyor. Hangi siyasi iktidar olursa olsun. Ben bugün 68 yaşındayım, 1950'lerden beri hem İstanbul'da yaşıyor olmam nedeniyle, hem de daha sonradan seçtiğim dal itibariyle siyasetle yakinen ilgilenmiş birisiyim. Bir de gözlem yapan bir kişiyim. Şu noktaya vardım ki, güzel bir reklam var, “yok birbirimizden farkımız biz Osmanlı Bankasıyız”. Türk siyasi iktidarları bu anlayışta. Herkes muhalefette, memurlar ile ilgili ciddi, dikkate alınacak eleştiriler, öneriler getiriyor. Ne var ki, ne hikmetse, iktidara geldiklerinde bunları hatırlamamak gibi bir zaafiyet içindeler. Bunun için iktidarda kimin olduğu belirli marjlar dışında fark etmiyor. Neden? Kısaca önce bu konuya değinelim.

Birinci nokta olarak, tüm siyasal iktidarlar, yani başbakanı, bakanı, milletvekili, belediye başkanı ve diğerleri ile siyasal yöneticiler, iktidara, yani, o makamlara, seçmenden oy aldıkları programlarını uygulamak üzere geliyorlar. Bu hedefe ise, ancak, yönetsel kadrolar, yani müsteşarlardan itibaren dikeyde ve yatayda oluşan astları kamu personeli ve temelde memurlar eliyle ulaşabilirler. Problem bu olgudan kaynaklanıyor. Çünkü, siyasiler, programlarını gerçekleştirmek için belli bir rasyonellik, objektiflik ve hatta bazen belli bir yasallık içinde hareket etmek yerine, kişisel, partisel ve mutlak itaat isteyen buyurgan bir tutum içine giriyorlar ve buna uymayan kamu personeli istemiyorlar, rahatsız oluyorlar. Onun için ne yapıyorlar? Klişeleşmiş bir laf “siyasetçiler kadroları ile gelir, kadroları ile gider” diyorlar. Şimdi “kadroları ile gelir, kadroları ile gider” dediğiniz zaman, dünyanın her yerinde tek bir sonuç çıkıyor: Yönetim kadrolarını, daha bilinen sözcükle Bürokrasiyi siyasallaştırıyorsunuz, daha doğru kelime ile partilileştiriyorsunuz. Bakan, müsteşarı değiştiriyor; müsteşar çalışmıyorum diyor ve müsteşar yardımcılarını değiştiriyor; bu defa da yardımcılar, genel müdürle çalışmıyorum, direniyorlar vs... Peki genel müdür değişsin. Bu sonunda odacı, çaycı, hademe düzeyine iniyor.

Burada, yukarıdaki “takım ruhu” nun varlık nedenini ortaya koyan asıl faktör gündeme geliyor. Bu da, “kamu personeli kadroları

* Prof. Dr., İ.Ü. Emekli Öğretim Üyesi, Koç Üniv. Öğretim Üyesi

ganimettir” ve ganimetten yararlanmak yeni iktidarın hakkıdır anlayışı ve uygulaması. Zira, parti sistemi, zaten, yandaşlarına ganimet dağıtarak çalışmaktadır. Ganimet, bazen ihale, bazen tahsis, ama öncelikle “elinin altındaki” her kurumdaki memur, sözleşmeli, işçi kadrolarıdır ve kamu iktisadi teşebbüslerindeki yönetim kurulu üyeliği arpalıklarıdır.¹

Siyasi iktidarların değişmesi ile birlikte yönetsel kadroların da değiştirilmesi anlayışı, aslında, bir taşla bir kaç kuş vurmaktır. Hem yandaşlarını ganimetle ödüllendiriyorsun; hem kendi parti kadrolarını yönetime taşıyorsun ve böylece bürokrasiyi kendi yönünde ve emrinde kontrolüne alıyorsun; hem de verdiklerin karşısında yandaşlarının bağlılıklarını ve uygun hizmet sunmalarını güvence altına alıyorsun; siyasal iktidarını, partili, yanlı yönetsel iktidar ile kuvvetlendiriyorsun.

Hiç kuşkusuz, bazı ülkelerde siyasi atamalara açık kadrolar var. Bunlar müsteşar seviyesinin altına inmiyor, yani bakan ile beraber değişiyorlar. Bazı ülkelerde, müsteşar kariyerden, yani devlet memuru oluyor, bakanın yanına siyasi danışmanlar veriliyor, ama o memur değil. Bazı ülkelerde siyasi danışman getirilebiliyor, bu hata milletvekili dahi olabiliyor. Fakat bürokrasi içinde hiçbir yetkisi, sıfatı yok. Sadece bürokrat, bakana olayın teknik ve yönetsel yanını anlatıyor, siyasal danışmanı da, siyasal-partisel getirisini götürüsünü söylüyor. Evet, müsteşar çok doğru söyledi, ama bunun siyasi artı ve eksiler var diyor. Sonunda bakan bir karar veriyor. Mekanizma bu.

İkinci nokta, eskiler hatırlarlar, memurlar hukukuyla ilgilenen gençler de mutlaka duymuştur, üç rakam, 3656, 3659, 788; nedir bunlar? Cumhuriyet kurulduktan sonra memur hukukunun düzenlenmesine gidiliyor ve 788 sayılı Memur Kanunu çıkarılıyor ve burada memurun hukuki rejimi tanımlanıyor. Fakat, bütün kamu görevlileri memurlardan ibaret değil. Bunun yanında bir de müstahdemler olacaktır, yeni adıyla hizmetli. Bir de işçiler ve çok istisnai görevler için sözleşmeliler. Demek ki Türkiye'nin kamu personel rejimi daha 788 sayılı yasa ile ortaya çıkıyor.

¹ “Ganimet” sisteminin anavatanı ABD’deki “ibretlik” uygulaması için bakınız, Sait Güran: “Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri”, s. 85 vd. (İÜHF Yayını, 1980).

Bizim bürokrasi dediğimiz, esas işi çekip çevirecek olan memurlar, onun yanında destek hizmetleri görececek olan hizmetliler, çok ayrık işler için sözleşmeliler, bir de bunların tamamen dışındaki işleri yapmak üzere istihdam edilen işçiler. Bunun hangisi, hangisidir. Bu mesele iyi kötü çözülmüş, bazen mevzuata indirgenerek, bazen indirgemenen. Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerin iki tür hizmeti görülür denir. Bir, genel idare usulüne göre görülen hizmetler, iki özel idare usulüne göre görülen hizmetler. Nedir bu genel idare? Burada gördüğümüz üniversite, adliye, tapu, kaymakamlık daha ziyade bürokratik klasik devlet işleri. Özel idare usulü ise ne diyor? Bunun çok basit ilk örneğini biz KİT’lerde görüyoruz. Yani bürokrasi işi dışında başka faaliyetler yürütülen ve daha ziyade özel sektördeki faaliyetler benzer faaliyetlerdeki özel idare usulleri görüyoruz. Bugün devletin elindeki Halk Bankası’nı, Ziraat Bankası’nı tapu dairesi gibi çalıştıramazsınız. Tapuyu da banka gibi çalıştıramazsınız. Devletin elinde halen kaç fabrika kaldığını bilmediğim için geriye gidelim. Sümerbank’ın Beykoz’daki Deri Kundura Fabrikasını fabrika gibi işleteceksin. Yeşilkundura hangi esaslara göre çalıştırılıyorsa Sümerbank Deri Kundura’da aynı esaslara göre çalışacak. Onu da mahkemelerin, üniversitelerin, kaymakamlıkların, polisin çalıştırıldığı metotlarla çalıştırsak yürümez. İşte bunlarda özel idare usulüne tabiler, daha ziyade özel alanlar için. Bir olay daha geliyor, o halde diyoruz ki devletin genel idare usullerine göre hizmetler, asli ve sürekli görevler. Buradan da bir yere geliyoruz, demek ki devletin asli ve sürekli görevleri var, asli olmayan veya sürekli olmayan görevler var. O halde ayırıyoruz, asli ve sürekli olarak. Şimdi birincileri memurlara veriyoruz, ikinciyi başka birisine vereceksiniz. İşte orada hizmetliler çıkıyor. Yani, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde, genel, klasik hizmetler içinde asli ve sürekli görevlerde çalışan kişiler, karar mekanizması içindeki kişiler, birincil icraat noktasındaki kişiler, bunlar memur olacak.

Yardımcı personel, yani, elektrikçisi, şoförü, sekreteri, hademesi de hizmetli oluyor. Bunların karar alma konusuna ilişkin hiçbir yetkileri yok; ancak, hizmetliler, asli ve süreklilerin yardımcıları. Örneğin, bu toplantıyı yaptığımız bu yerin elektrikçisi olmasa buranın lambası yanmaz, şu mikrofon çalışmaz. Buranın kaloriferlisi olmasa biz burada soğuk havalarda oturamayız. Ama bunlar asli hizmetler değil, ikincil hizmetler; işte, bu görevleri yapan personel, memur olmayacak, başka bir şey olacak. Ayrıca, geçici görevler var, nedir geçici görevler; daha

ziyade mevsimlik veya kampanya gibi kısa süreli. İş geçici, 12 ay ve süreklilik arz etmiyor, belki her yıl tekrarlanıyor, ama, başlıyor ve bitiyor. Bunun da personeli ayrı olacak. Bir de memur statüsünde çalıştırılması gerekmeyen, ama önemli ve özellik-farklılık taşıyan bazı istisnai görevler var. Kim bunlar? Örneğin, belirli uzmanlıkları olan ve bu nedenle üniversitede çalıştırılacak yerli veya yabancı bir öğretim üyesi, araştırmacı. Devlet tiyatrosu, bale ve opera sanatçıları. Devlet bale ve opera sanatçıları, dokuz- beş memur gibi çalıştırırsanız bu iş olmaz. Ama çok asli bir iş yapıyorlar, sürekli bir iş yapıyorlar. Ama değişik bir içerik ve nitelikte bir iş yapıyorlar, bunları da ayırıyoruz. Bunları da ayırdığımız zaman şu çıkıyor; önce memur çıkıyor esas omurga, yanında hizmetliler çıkıyor, onun yanında sözleşmeli personel çıkıyor ve işçiler çıkıyor. O halde, bizim kamu personel profili bu şekilde çıkıyor.

Fakat, 1960'lara gelindiğinde, uygulama öyle bir noktaya geldi ki, kalıplar bozuldu, tutarsızlıklar, dengesizlikler yoğunlaştı, kavramlar alt-üst oldu ve buna bir de mali sorunlar eklendi, reform amaçlı yasal düzenleme çalışmalarına gidildi; çok uzun çalışmalar sonunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıktı. 657, devlet memuru ayrı, belediye personeli ayrı, kamu iktisadi teşebbüsü personeli ayrı olacak dedi, hizmetli ayrı, o ayrı bu ayrı dedi, onların da kendi kanunu yapılacak dedi. Fakat, bu kanun da uygulanamadı; 1971 yılından itibaren temel kurguda ve kurumlarda değişiklikler başladı. Bu arada, yardımcı hizmetler adı verilen sınıf yaratıldı ve eski müstahdemler böylece memur oldu. Bu şu demektir, şu anda bile, müsteşar ile müsteşarın çayını getiren kişi, Diyanet İşleri Başkanı ile, cami imamı aynı statüde ve aynı teminata sahip, aynı haklara sahip. Kısacası, sistemin, memura, yani sorumluluk taşıyan, yetki kullanan asli, sürekli, birincil konumdaki kamu görevlisine göre kurulmuş olmasına karşılık, yerine getirdiği görevin içeriği ve mahiyeti gereği, sözleşmeli veya işçi ya da hizmetli olması gerekenleri de memur yaparak aynı statüye sokunca, bu defa da bu "yanlış"ın sorunları yaşanmağa başladı, halen yaşanıyor. En kötüsü, bilinen, klişe olan tanımlar, kavramlar, kurumlar, asıl içeriğini ve anlamını ve sonunda işlevini kaybediyor; en çarpıcı örnek olarak ortaya "kadrolu" işçi çıkıyor.

Şimdi bunlar neden oluyor. Bunlar, Türkiye'nin bir takım problemlerini (ekonomik, siyasi ve sosyal nedenlerle) halledememesinden kaynaklanıyor. Bakın, bir şey mutlaka öğrenerek

buradan ayrılalım, hukuk bir üst yapı kurumudur. İyi hukuk, sağlam hukuk, temellerdeki olguları iyi çözülmüş hukuktur. Hukuk bir olayın kurallara dökülmesi olayıdır. Eğer, kanunlara yazarak meseleler çözülebilseydi, bugün Türkiye'nin hiçbir probleminin olmaması gerekirdi. Çünkü, kanunlarımız hakikaten zamanına uygun. Ama kanuna yazmakla çözülmüyor. Bu bakımdan biz, esas temellerdeki sorunları normallere getirmediğimiz sürece hangi kanunları yapsak, diğer alanlar gibi, personel hukukunda da birtakım meseleler ile karşılaşacağız.

Üçüncü nokta olarak, rasyonel personel rejiminin, temel esasları nedir konusuna geçelim. Cevap çok basit: "Liyakat". Liyakat nedirin yanıtı da Anayasanın 70. maddesinde çok güzel verilmiş: "Kamu görevine girmek için, hizmetin gerektirdiği niteliklerden başka nitelik aranmaz" demiş. Bu cümleyi negatiften pozitive çevirelim. Bu şu demektir, hizmetin aradığı koşulları taşıyacaksın, hizmete uygun eleman seçeceksin. Bu kadar basit ve bunun da adı bildiğiniz gibi, liyakat.

Liyakat ilkesi tabii her şeyi çözmeye yetmiyor. Bununla etle tırnak gibi yapışık olan ilke kariyer ilkesidir. Bunlar birbiriyle karşılıklı etkileşim içindedirler. Dünya tecrübesi göstermiştir ki, teminatsız nitelikli memur bulmak olanağı çok zayıftır. Memurluğu meslek olarak seçmiş, memurlukla hayatını götürmek isteyen, emeği ve enerjisi memurluğa vermeyi kendisine yol olarak seçmiş olan, sürekli nitelikli eleman seçmek ve tutmak için bir güvence lazım. Şu soruyu sorun, özel sektöre gitmeyip de memurluğu (bunun içinde hakimlik var, subaylık var, öğretim üyeliği, diplomatlık, doktorluk var) seçenler niteliksiz mi ki memur oluyor. Bütün nitelikliler özel sektöre veya serbest mesleğe mi gidiyor? Hayır, hiç öyle değil; hele Türkiye'de hiç öyle değil. Tam aksine, bazılarında yetki kullanma, bazılarında kalıcı ve sürekli olarak bir iş güvencesi, bazılarında statü ve saygınlık, memurluğu çok cazip yapan unsurlar oluyor. Memurluğun güvenceli bir meslek olması, yani bugün varsın, yarın yoksun olmaması ve görevine son verilebilmesi için belli usullere uyulması mecburiyeti nitelikli kişileri memurluk mesleğine çekiyor ve meslekte tutuyor.

Size bir örnek vereyim, gayet enteresan. Güvenceliyi kaldırın, yani kariyer ilkesinin temeli olan güvenceliyi kaldırın memuriyetten görürsünüz ki, mesleğe başvuranların niteliği, liyakati süratle

düşecektir. Biz bunu belli dallarda yaşıyoruz. Sabah, Saraçhane'nin oradan geliyor, KPSS sınavına başvuranların uzun kuyruğu vardı, siz de görmüşünüzdür. Oradan kaç kişi memur alınacak, çok az kişi. Bu neyi anlatıyor, güven arıyor kişi, oraya gelen vatandaş az parayla da olsa sürekli ve güvenli bir işim olsun diyor. Birçok kişiyi memuriyete bu getiriyor. Tabii bu tek memuriyete geliş sebebi değil ama, bu güvence memuriyet için çok önemli.

Güvencenin bir başka sebebi, memur siyasi iktidar ile dirsek teması içinde çalışan kişi demek. Demin söze oradan başladım, siyasi iktidar hayır diyen memurdan hoşlanmaz. Bu itibarla memura siyasi iktidara karşı bir güvence tanımazsanız, siyasi iktidar değişir ve onu bir şekilde yok eder. Böyle bir ortamda siyasi iktidar için çalışmayıp, kamu için çalışacak nitelikli elemanı da zor bulursunuz. Bir süre sonra bu çark fazla dönerse bürokrasi aşırı partizanlaşır ve dağılır. Bu itibarla, memurluk nitelik taşınarak gelinen ve nitelikler taşındığı sürece devam edilen bir meslektir ve bu mesleğin gerekli kılındığı güvencelerin sağlandığı bir kamu görevidir.

Şimdi, buradan bakınca ortaya bazı problemler ortaya çıkıyor. Bunlardan birisi güvenceleri fazla yükseltirseniz bu defada yönetimi fazla dinlemeyen veya çalışmayan bir memur kadrosu üretirsiniz; her şeyin dozunun fazlasında olduğu gibi. Bu defa üretken olmayan, hatta kendisi bir direnme noktası teşkil eden ve kamu hizmeti etkin işleyişini aksatan bir memur keyfiliği veya direnmesi çıkarabilirsiniz. Buna mukabil, güvenceyi azaltalım dediğiniz zaman da, acaba hizmete gerçekten kalıcı nitelikli personeli bulur musunuz?

O itibarla, memur rejimini konuşurken benim en çok üzerinde durduğum husus, memurluğun, liyakate dayalı bir kariyer olduğu; bunun temelinde, memurun belirli odaklara karşı güvenceli olması ve bu güvencenin dozunun çok dikkatlice ayarlanmasıdır. Bu denge nerede kesilir, bunun hesabı yoktur. Hesabı yapılabilip kanuna yazılsa bile, uygulamada, memurdan, siyasal iktidardan, kültürden, nüfustan, ekonomiden ve diğerlerinden kaynaklanan nedenlerle, tutturulması çok zordur. Nicedir yaşıyoruz, görüyoruz.

Benim söyleyeceklerim çok genel olarak bunlardan ibaret; varsa sorularınız onları yanıtlayalım. Bir de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı gündemde; bununla ilgili sorular olursa yanıtlayalım.

Prof. Dr. Gülten Kutsal: Teşekkür ederiz. Arkadaşlardan soruları olanlar varsa lütfen yöneltsinler. Hocamız sonra ikinci kısma geçecek.

Araş. Gör. Şenol Kurt: Benim sorum üniversitedeki araştırma görevlileri ile ilgili olacak. Güncel bir sorun, en azından bizim için. Biz bir grup 50/d'ye bağlı araştırma görevlilerinin görev süresi öğrencilik süremiz ile birlikte bitiyor. Bu konuda çeşitli söylentiler dolaşiyor, yani kimsenin bu konuda kesin olarak bilgisi yok. Bu öğrencilerin gerek mastırdan doktora geçişte, gerekse doktora bitişinde durumları ile ilgili bir gelişme bir karar var mı, onu öğrenmek istiyorum.

Prof. Dr. Sait Güran: Şimdi neyin üzerinde durduk, kamu hizmetlerinde bazı görevler var ki, hem asli hem sürekli, bazı görevler var asli olabilir fakat süreli olabilir. Bir uzman, bir proje için ya da bir ders için hoca getiriyorsunuz, yabancı bir hoca, kendimizden örnek verelim. Ders kadar üniversitede asli başka ikinci ve sürekli bir görev yoktur. Sürekli fakat bunun istihdamı geçici olacaktır, üç sene için bu yabancı profesörü getirdiğinizde, bu da ayrı. İkincil görevler vardır, ikincil görevler vardır süreklidir, ama görev talidir onun personeline de ona göre bir statü verilir. Şimdi, memur adı ve statüsü verilmesi gerekenler, bu birincilerdir. Demek ki, araştırma görevliliği, asli bir hizmet olmadığı için memur gibi bir statü getirilmemesinde herhangi bir yasal aykırılık yok. Getirilen yeni sistem ile bir kez araştırma görevlilerini süreli istihdam edilen, daha düşük güvenceli bir statüye çekiyor. Özetle, kariyer ilkesi konusunda bir zayıflamaya maruz kalınıyor. Ayrıca, hukuksaldan ötede, personel yönetimi bakımından bir sorun var, o da, yeni statünün, üniversite öğretim üyeliği mesleğine, bu güne ve ileriye bakarak, sayı ve liyakat olarak ne kattığı veya meslekten götürdüğüdür.

Gelelim 50. maddeye. Bu madde bambaşka bir şey. Tamamen dışardan kopya bir maddedir. Bu statüdeki arkadaşların asli sıfatı, lisansüstü öğrenci. Lisansüstü düzeyde akademik çalışma yapan ve belli bir sınavı da aşan nitelikteki arkadaşlardan, özellikle araştırmada ve öğretimde yardımcı işlevli biçimde yararlanmak üzere bulunmuş bir formüldür. Mekanizma bu olunca, doktora öğrenciliğinizin bitmesi ile beraber artık o işi yapmak hukuki olanağını da kaybediyorsunuz. Burada bir yanlış yok. Bu kurgu ile bu sonuç doğru. Zaten kanundaki metinleri okursanız çok ciddi ifade farklılıkları var. Birisi istihdam, öteki görevlendirme şeklinde. Ancak, bu model hizmete ne yansıma yapar?

Benim bugüne kadarki hayat tecrübeme göre, öğretim üyesi önceki devrede, mesleğe giriş ve kalış bakımından belirli güvence sağlayıcı hükümler getirilmediği sürece, nitelikli kişileri mesleğe katmak ve tutmak bakımından, yüksek öğretimi etkileyen ciddi sorunlar ortaya çıkar.

Prof. Dr. Gülten Kutal: Başka soru sormak isteyenler önce isimlerini söylesinler, ondan sonra sorularını yöneltsinler. Bir de şurada bir mikrofonumuz var uzakta olanlar ondan yararlanabilirler.

Prof. Dr. Sait Güran: Sayın Kutal, izin verirseniz, şu ana kadarki konuşmamı özetleyen bir alıntıyı aktarmak ve bir örnek vermek istiyorum. ABD Yüksek Mahkemesi üyelerinden Yargıç Frankfurter bir kararında şöyle yazmıştı: “Son derece iyi yetişmiş, deneyimli, yaratıcı, çıkar hesaplarına karşı koyan sürekli ve profesyonel devlet memurluğu olmaksızın toplumumuz demokratik hedeflerine ulaşamaz. Yasama ve yürütme organlarının sosyal ve ekonomik görüşleri ne olursa olsun bu tür nitelikleri taşıyan memur kadrosu devlet için vazgeçilmez temeldir”. XIX. yüzyılda, liyakate ve kariyere yer vermeyen, hatta bir anlamda reddeden, partizan, kayırmacı ganimet sistemini yok edici boyutlarda ve biçimlerde yaşayan ABD’nde, yirminci yüzyılda, düzenli devletten yana olan herhangi bir akli başındaki kişiden, başka bir şey söylemesi beklenemezdi.

Vermek istediğim örnek de, ünlü Watergate olayı ve o olayda Yüksek Mahkeme’nin anlayışı ve tutumu. Bilindiği gibi, ABD’de bütün federal yargıçlar ve Yüksek Mahkeme’nin dokuz yargıcını Başkan aday gösteriyor, şu anda Bush, Senato onaylıyor. Hatta, Başkan adayını seçerken kendi siyasi çizgisine paralel hukukçuyu tercih ediyor, yani Başkan cumhuriyetçi ise cumhuriyetçi olanı getiriyor ve sistem de bunu kabul ediyor. Kimse de bu niye cumhuriyetçidir diye sormuyor. Nitekim, demokratlar da, kendi siyasi çizgilerine uygun olanları seçiyor. Watergate olayında, yürütülmekte olan ceza koğuşturmasında, koğuşturma konusu suç ile ilgili olarak, cumhuriyetçi Başkan Nixon ile sanıklar arasında geçen konuşmalar bulunduğu tespit edildikten sonra, Yüksek Mahkeme, Nixon’a delilleri, yani elindeki konuşma bantlarını teslim etmesini bildirdi. Bu kararı, Yüksek Mahkeme, oy birliği ile verdi. Burada önemli olan ve dikkatinizi çekmek istediğim nokta şu idi: Oy birliği ile karar veren mahkemede Başkan Nixon’un atadığı dört tane cumhuriyetçi hakim vardı. Bu yüksek yargıçlar da Nixon aleyhine oy

kullandıktan başka, Nixon’un atadığı Başyargıç, “etkili olması için kararı da ben yazacağım” dedi. Orada Nixon’culuk bitti, parti-siyaset bitti. Bitmese ne olurdu? Bitmese, Yüksek Mahkeme biter ve o mahkemeyi bitiren yargıçlar biterdi.

Buradan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’na geçelim.. Bu tasarı çok yeni, izlediyseniz bir şeyler biliyorsunuz. Buradaki olay şu, Cumhuriyet tarihinde, kuruluştan bu yana, merkezi yönetsel otorite Devlet’in bakanlıklarının gördüğü bir çok hizmet, yerel yönetimler olan il özel idareleri ile belediyelere devir edilecek.. Bu operasyonun bugünkü konuşmaya yansıyan boyutu ne? Kısaca anlatırsam, bu gün Ankara’da, bakanlıklardan birinde, örneğin, Bayındırlık Bakanlığı’nda görevli memurlar, kanunun yürürlüğe girdiği sırada taşrada görev yaptıkları yerlerdeki il özel idarelerinin veya belediyelerin memurları olacak. Haliyle, Bakanlığın Ankara’daki merkez örgütünde çalışanlarda yurt çapında özel idareler ve belediyelere veya başka kurumlara dağıtılacak. Kanunun yürürlüğe girmesinden bir gün evvel Bayındırlık Bakanlığı memuru olan kişi, ertesi gün Keşan Belediyesi’nde Fen İşleri müdürü olacak. Bu işlem, her şeyden önce memur teminatı konusunda önemli bir geri adımdır ve hukuken yapılabilirliği de şüphelidir. Bu Tasarı, ayrıca, kamu personelini herhalde dağıtmak ve ayrılacak olanların yerlerine kendi yandaşlarını yerleştirmek ve bu yolla kendisi zaten sorunlarla dolu olan Türk Kamu Yönetimi’ni çökertmek için bulunan bir formül. Türk Kamu Yönetimi’nin omurgası ve dün ile bu gün ve yarın arasındaki aktarma mekanizmasını, yönetsel birikimini, hafızasını, deneyimini teşkil eden bu güne kadar yetişmiş olan kadro böyle parçalanınca, sonuçta, Cumhuriyet döneminde “ bir defada gerçekleştirilen en büyük ve en kayıplı” memur kıyımı başarılı olmuş olur; ve üstüne üstlük, bu kadroyu bir daha toplayamazsınız, toparlayamazsınız; doğacak olan “işgören” açığını da kapatamazsınız.

Prof. Dr. Gülten Kutal: Bu Kamu Yönetimi Temel Yasası Tasarısı konusunda sorularınız varsa onları yöneltelim, esas olarak bunları öğrenebileceğimiz en önemli yer burası. Acaba kamu yönetimi açısından yasanın ne gibi riskleri var?

Prof. Dr. Sait Güran : Sayın Kutal, Tasarı’nın personel hukuku ve personel yönetimi bakımından getireceği en büyük riske az önce değindim. Bu risk tek başına yeterli. Ayrıca, merkezi otorite Devlet’in yerine geçirilecek olan il özel idareleri, yönetsel kültür, yönetsel

deneyim, alacakları yeni görev kapsamı ve türleri ve ulaşacakları personel sayısı, bunlar üzerindeki kamuoyu denetimi ve diğer bakımlardan o kadar ve öylesine zayıflar ki, bunları kuvvetlendirerek olumlu bir yere ulaşmak olanağı da yok. Bu demektir ki, kamu hizmetlerinin yapılabilirliği veya tatmin ediciliği meselesi de gündeme gelecek. Diğer taraftan, belediyeler ise büyük bir borç altında veya paraları hiç yok. Bunlara Ticaret Kanunu uygulansa hukuken kesinlikle iflas işlemi yapılması gerekir. Ayrıca, belediyeler, Türkiye’de ganimetçiliğin, partizanlığın en yaygın, en yoğun ve en açık biçimde yaşandığı kurumlar. Kaldı ki, personel yönetimi bakımından, ikinci bir realite var. İl özel idareleri ve belediyeler (kimseye dil uzatıyor değilim), prestijli kamu görevi yerleridir. Prestijli memurluklar daha ziyade bakanlık memurluklarıdır. Bugün başkent örgütünde bakanlıkta çalışan bir memurun il özel idaresi, belediye memuruna çevrilmesi, memurlukta çok çok önemli bir faktör olan tenzili rütbe demektir. Kaldı ki, hiyerarşik amirler olan belediye başkanlarının genel ve yönetsel donanımı, alışkanlıkları ve yaklaşımları da ayrı bir sorun. Memurlukta tenzili rütbe, hizmet görme psikolojisini fevkalade olumsuz etkiler; gayri memnun insanlarla hizmet yürütme noktasına gelirsün. Bu mümkün mü? Bilakis, memurun moralini yükselteceksün, şevkini yükselteceksün, tatminini yükselteceksün ki, bunun da kamu hizmetine getirdiği katı o derece yüksek olsun.

Son bir nokta da şu, başkent örgütü memuru, iradesi dışında, hiç talip olmadığı ve ilerdeki yükselme şartları tamamen belirsiz olan yeni bir hizmet birimine gönderiliyor. Edirne İl Özel İdaresi veya Beşiktaş belediyesi mühendisi, başhekim, müze müdürü, öğretmeni, emniyet amiri olacak; ve soracak, peki ben ne zaman terfi edeceğim, ne zaman daha başka görevleri alacağım, nereye kadar yükseleceğim, ne uzayacağım ne kısılacacağım, aynı yerde ve kurumun içinde kalacağım, benim beklentim bakanlıkta yükseltilmektir vs. Tabii işler bu kadar zorlaşınca hizmet dışı faktörlerle buralara gelme dürtüleri girer, o da yönetsel sorunları bir kez daha etkiler. O yüzen çok ciddi bir konu, herkes birkaç kez daha düşünsün.

Prof. Dr. Gülten Kutal: Teşekkürler. Hocam, bu Yasa Türkiye’nin üniter yapısına zarar verebilir mi? Bu açıdan bir endişeniz var mı?

Prof. Dr. Sait Güran: Benim ne düşündüğüm önemli değil. Bu soruda personelin bu şekilde olması değil, fakat yetkilerin yerele

kaydırılması üzerinde ayrıca düşünmek lazım. Bugünkü Anayasa ile merkezi idarenin üstündeki görevleri yerel idareye veremezsin. Yani nitelik olarak merkezi idare tarafından görünmesi gereken hizmetleri yerel idare merkezlerine aktaramazsın, gördüremezsin. Yerel idareler, yerel işleri görmek içindir. Üniter yapıyı bozar mı, raporlarda birçok meslektaşımız yazdı, bende aynı şeyi söyleyeceğim, doğru bir teşhis, bu kadar yerelleştirdikten sonra, il özel idaresine verdikten sonra devletin temel hizmetlerini, ki bunun içine kolluk ile eğitim de girecek, ben size olacakları söyleyeyim, bazı meslektaşlarımız raporlarında yazdı, onlara da atıfta bulunarak söyleyeyim, madem bu kadar yerelleştirdik bugün merkezden atanan vali de seçimle gelsin denilecek. Yerelleştiriyorsan doğrusu da budur. Çünkü, öyle bir modelde, modelin kendisi ile tutarlı olmasını istiyorsanız valiyi de seçimle getirmek zorundasınız. En azından valiyi seçime sokmak istemiyorsanız, il özelin başkanının, artık Devlet’in, yani merkezin valisi değil, yerelin kendisinin seçtiği İl Özel İdare Meclisi’nin kendi içinden seçtiği bir meclis üyesinin olması lazım. Hatta, daha ileriye gidilecek, o kişi adı vali kalacaksa mutlaka seçimle gelsin denecek. Şimdi bu üniter yapıyı bozar mı, bozmaz mı herkes bunu kendi terazisinde tartсын kararını versin. Benim kişisel görüşüm bu günkü veriler devam eder ise kuşkusuz bozma riski oluşturur. Diğer taraftan, böyle bir risk söz konusu değildir denildiğinde bile, şu sorun mutlaka çıkacaktır ve bu da bir başka risktir. Bildiğiniz gibi, iller, yerel yönetim birimleri olmanın yanı sıra, aynı zamanda, aynı coğrafi sınırlarla, merkez yönetimi Devlet’in, Ülke üzerindeki taşra örgütü; vali de bu örgütün başı ve Devlet’in ildeki atanmış ajanı, temsilcisi ve idari vesayet makamı olarak görev yapmağa devam edecek. Bu defa, ilde, biri yerel seçimli, diğeri merkezden atamalı “iki üst otorite” sorunu çıkacak ve merkez yönetsel ve buna bağlı siyasal yetkilerini ve etkinliğini kaybetmiş olacağından, büyük ihtimalle seçilmiş otorite ağır basacak. Böyle bir gelişmenin son tahlildeki somut sonuçları arasında yönetselle birlikte üniter yapı konusuna kadar uzanabilecek siyasal riskler taşıyabileceği açıktır. Unutmayalım ki, merkezi yapı, her ülkede “zamk”tır. Bu zamkı fazla sulandırıp işlevini zayıflatırken yerel güçleri fazla güçlendirirseniz, burada sorudaki risk beklentisine girilmemesi uzak ihtimal olur. Ayrıca, unutmayalım ki, ne gibi yerelleştirmelerin üniter yapının bozulması sayılmayacağına Anayasa Mahkemesi karar vereceği gibi, üniter devletin dayanakları da Anayasa’nın değişmez hükümleri arasındadır.

Son olarak, Tasarı, Bakanlarla gelip giden müsteşar yöntemini getirmektedir. Yani, yönetsel kadroyu siyasal atamaya açıyor. Yönetsel kadroda, kişisel tercihli siyasal atamanın sadece müsteşar kademesinde kalacağına ve alt kademelere inmeyeceğine ve partizanlığa dönüşmeyeceğine inanmak için, ya son elli senenin herhangi bir on yılında Türkiye’de yaşamamak veya Türkiye hakkında hiç bilgi sahibi olmamak gerekir.

Prof. Dr. Gülten Kutal: Efendim, başka sorumuz kalmadığına göre oturumumuza son veriyoruz, hocamıza verdiği bilgilerden dolayı teşekkür ediyoruz.