

## Bitmeyen Senfoni



**Cumhur ÇİLESİZ**  
Mülkiye Başmüfettişi

“Sayın Başkan, sayın milletvekilleri; Büyük bir yoruluktan sonra yine memleketimizin çok mühim bir derdine parmak basan bir kanun teklifini konuşmak üzere bulunuyoruz. Bir memleketin hukuk düzeni, Anayasa rejimi, hattâ iktisadi ve sosyal seviyesi ne olursa olsun, idari âmirlerinin fonksiyonları bu hava, bu

atmosfer içinde çok büyüktür. **İdare âmiri tarife sığmaz nitelikleri ve vecibeleriyle bütün dünyada bir kariyer teşkil eden bir meslek grubu olarak tezahür eden bir önem kazanmıştır. Ne yazık ki, Türkiye Cumhuriyetinde, bilhassa son zamanlarda, idare âmirlerinin her bakımdan durumları, maddi ve mânevi yönden tetkike değer bir vaziyet arz etmiştir. Hattâ sosyalizasyon bölgesinde kaymakamlık yapan bir idare âmirinin emri altında çalışan bir ebeden daha az maaş aldığı göz önüne getirilirse, bu idare âmiri, bütün yükler üzerinde ve Hükümet temsilcisi olarak büyük bir sıkıntı, ıstırap ve (büyük bir idealizmle işbaşında bulunduğunu kabul edin) büyük bir mânevi yük altındadır. Bu bakımdan Devletin şeref ve itibarını, yurdun hudut bölgelerinden tutunuz da en ücra köşelerine kadar temsil eden ve bugün modern Türkiye'nin plânlı kalkınmasında, Türkiye'nin en ücra köşelerinde, en çok mahrumiyet**

Mülki idare amirlerinin özlük hakları üzerine 49 yıl önce yapılmış tespit ve değerlendirmelerin hemen hemen tamamının ne yazık ki günümüzde de geçerli olduğunu söylemek durumundayız.

# MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN ÖZLÜK HAKLARI

**bölgesi ve mıntakası olan yerlerde vazife gören idare âmirlerinin, bugün bu celsenizle takdir ve tebciiden öte, durumlarını değiştirmekle karşıkarşıya bulunuyorsunuz. Bir idare âmirinin kendisinden beklenileni yapabilmesi için muhakkak maddi ve mânevi desteğe ihtiyacı vardır. Bir kazada kaymakam olan, bir nahiyede nahiy müdürü olan, iktisaden gelişmiş bölgelerimizin valileri bulunan muhterem zevatın problemlerine eğilirseniz, onun vazife şuurunun derinliklerinde bâzı yaraların bulunduğunu göreceksiniz. İşte biz bugün, bunun telâfisi ile karşıkarşıya bulunuyoruz. Bunu sadece maddi yönden görmeyiniz. Türkiye’de hiçbir vali, hiçbir kaymakam, ‘bana biraz daha fazla para veriniz’ demiyor, ama, ‘benim durumumu şundan daha aşağıya düşürmeyiniz, benim arkamdan dedikodu ettirmeyiniz’ diyor. Bunların ötesinde, bunları kapatan bir hizmet aşkı vardır; onu yerine getiriyor, fakat herkesi aynı idealizm ile işbaşında göremezsiniz. Eğer, bugün Türkiye’de ortalama olarak her sene 100 kazanız kaymakamsız idare ediliyorsa, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin bir kazasında kaymakamın bulunmaması halinde onun yerine vazife ikame eden şahsın temsil kabiliyetinin ne dereceye kadar müessir olabileceğini takdirlerinize arz ediyorum. Bunun sebebi de idare mesleğinin kariyer haline getirilememesi ve cazip hale iblâğ edilememesidir. İşte, bugün kabul edeceğimiz **bu kanun teklifi ile böyle bir yarayı sarmış ve idarecilerimize maddi ve mânevi takviye imkânları hazırlamış ve idare mesleğini de cazip hale sokmuş olacaksınız.”****

Bu tespit ve değerlendirmeler, aşağıda değineceğimiz, 7/1/1969 tarihli ve 1078 sayılı Mülki İdare Amirliği Tazminatı Hakkında Kanuna esas olan Teklifin Millet Meclisi Genel Kurulunda 16/12/1968 tarihinde gerçekleşen müzakerelerinde iktidar partisi adına söz alan Burdur Milletvekili Sayın Faik KIRBAŞLI'ya aittir (Kaynak: Millet Meclisi Tutanak Dergisi Cilt: 30 Dönem: 8 Toplantı:4 - 18 inci Birleşim).

Mülki idare amirlerinin özlük hakları üzerine 49 yıl önce yapılmış bu tespit ve değerlendirmelerin hemen hemen tamamının ne yazık ki günümüzde de geçerli olduğunu söylemek durumundayız. Hiç şüphesiz ki 1969 yılından bu yana Dünya ve Türkiye ekonomisi onlarca kat büyümüş, kişi başına düşen milli gelir yükselmiş, refah artmış; genel olarak memurlar ve özel olarak da mülki idare amirleri bu refah artışından paylarını almıştır. Başka bir deyişle, "mutlak" olarak, bütün Devlet memurlarıyla birlikte mülki idare amirlerinin de gelirleri ve yaşam düzeylerinde artış olmuştur. O halde, neden "milli iradenin tecelligâhı olan TBMM'de 49 yıl önce ortaya konulan bu olumsuz tablonun halen cari olduğunu" söylüyoruz? Bunun sebebi mülki idare amirlerinin özlük haklarının "nisbi" olarak, yani emsali meslek gruplarına kıyasla gerilemiş, yani "mülki-adli-askeri bürokrasi"nin kendi içindeki ücret dengesinin mülki idare amirleri aleyhine bozulmuş olmasıdır. Başka bir deyişle, mülki idare amirlerinin mali hakları, özellikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilen ücret rejiminin uygulandığı son elli yıllık dönemde, zaman zaman bazı iyileştirmeler yapılmış ise de genel olarak ve mevcut durum itibarıyla emsali meslek gruplarına göre çok düşük durumdadır. Bu arada belirtmeliyiz ki mülki idare amirleri, Devlet anlayışlarının ve sorumluluk

duygularının bir gereği olarak bu olumsuz tabloyu meslek camiası dışında tartışmaktan, yani kamuoyu gündemine getirmekten özenle kaçınmakta; sorunun kendi doğal mecrası içinde çözülmesini beklemektedirler.

Diğer yandan, ülkemiz birçok önemli ve ciddi iç ve dış sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Dolayısıyla bu ortamda ve koşullarda mülki idare amirlerinin sorunlarının, özellikle de özlük haklarının gündeme getirilmesinin uygun olmadığı ileri sürülebilir. Bu görüşte bir ölçüde haklılık payı da vardır. Ancak ülkemizin karşı karşıya bulunduğu sorunların çözülmesinde en büyük katkıyı sağlayacak olanlar arasında mülki idare amirlerinin bulunduğu hususu göz ardı edilmemelidir. Mülki idare amirlerinin ülkemizin ve milletimizin sorunlarının hallinde azami katkı verebilmesi için kendi sorunlarının çözülmesi gerektiği de açıktır. Bunu mülki idare amirlerinin görevlerini yerine getirmek için ileri sürdüğü bir koşul olarak değerlendirmem gerekir. Fakat kendi sorunlarını çözemeyen, moral ve motivasyon kaybına uğramış olanların toplumun sorunlarını çözebilmesinin zorluğu da bellidir.

Şimdi bu tabloya daha yakından bakalım, mülki idare amirlerinin mali haklarının iyileştirilmesini gerektiren nedenleri, özellikle de böyle bir iyileştirmeye karşı ileri sürülen argümanların geçersizliğini ortaya koyacağız ve bazı önerilerde bulunacağız.

### **MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN ÖZLÜK HAKLARININ YAKIN TARİHİMİZDEKİ SEYRİ VE KARŞILAŞTIRMASI**

Bilindiği gibi mülki idare amirleri; Anayasamızın 126 ncı maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hü-

kümleri uyarınca ülkemizin belirli bir toprak bölümünde, yani il ve ilçelerde Devleti ve/veya hükümeti temsil eden, bu sıfat ve statülerinin gereği olarak;

- Bütün merkezi idare kuruluşlarının taşra teşkilatlarının ve bilhassa genel kolluk ve özel kolluk teşkilatlarının amiri olan;
- İl ve ilçelerin genel yönetiminden ve gidişatından, özellikle de kamu düzen ve güvenliğinin, can ve mal emniyetinin sağlanmasından sorumlu bulunan;
- Merkezi idarenin mahalli idareleri üzerindeki idari vesayet yetkisini il ve ilçelerde kullanan;
- Belirli bir zaman mefhumuyla sınırlı olmaksızın sürekli görev ve hizmete amade;

Üst düzey kamu yöneticileridir.

Mülki idare amirlerinin özlük haklarının da hukuki statüleri, görev, yetki ve sorumlulukları ile doğru orantılı olması gerektiği doğaldır. Nitekim, yakın dönemlere kadar, mülki idare amirlerine bu özelliklerinden dolayı ek mali haklar verilmiştir. Bunlara kısaca göz atarsak:

**1-** 21/2/1947 tarihli ve 5027 sayılı Temsil Ödeneği Kanunu ile valilere 175 TL, kaymakamlara ise 100 lira temsil ödeneği verilmiştir. Aylık 250 ilâ 100 lira arasında temsil ödeneği verilen diğer makam ve rütbe sahipleri şunlardır: Danıştay Birinci Başkanı, Sayıştay Birinci Başkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kâtibi, Cumhurbaşkanlığı Genel Müfettişler, Ordu Müfettişleri, Dışişleri Genel Kâtibi, Müsteşarlar (Milli Savunmada Bakanlık Müsteşarı), Genelkurmay İkinci Başkanı, Kolordu Komutanları (İstanbul Komutanı dâhil), Hava Kuvvetleri Komutanı, Hava Savunma Genel Komutanı, Donanma Komutanı ve Jandarma Genel Komutanı, Tümen ve Müs-



tahkem Mevki Komutanları, Güm-rük Muhafaza Komutanı ve Harb Fi-losu Komutanı. Ayrıca, aynı Kanunla “katma bütçe ile İdare edilen genel müdürlükler ve Devlet iktisadi teşekkülleri genel müdürleriyle Umu-mi Murakabe Heyeti Başkanı, özel kanunlarla kurulan bankalar genel müdürleri ve özel surette kurulup ödenmiş sermayesi iki milyon lira ve daha ziyade olan millî bankalar genel müdürleri”ne ayda 100 liradan 175 liraya kadar temsil ödeneği ve-rilmesi hususunda Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir. Daha sonra çıkarılan 6/6/1949-5427, 16/7/1956-6806, 27/2/1959-7237, 3/10/1963-346, 14/7/1965-649 tarihli ve sayılı Kanunlar ile temsil ödeneğinin miktarı artırılmış ve bu ödenekten yararlanan makam ve rütbe sahiplerinin kapsamı genişletilmiştir. Bu bağlamda, 5027 sayılı Kanunla yalnızca vali ve kaymakamlara verilmiş olan temsil ödeneğinin, bilahare “vali muavinleri” ile “kaymakamlık sıfatını ihraz etmiş olup da merkez teşkilatında sabit bir vazifeye tâyin ve nakledilenlerle, kendi kadrosu ile çalıştırılanlara” da verildiğini özellikle belirtmeliyiz. **Kanun koyucunun bu düzenlemeyle, görev unvanı ve derece farkı gözetmek-sizin tüm mülki idare amirlerini; yüksek yargı organları başkanları, müsteşarlar, orgeneral/oramiral, korgeneral/koramiral gibi Devlet teşkilatının en yüksek makam ve rütbe sahipleriyle aynı kapsamda mütalaa ettiğine özellikle dikkat çekmek istiyoruz.** Bu son derece doğaldır, zira mülki idare amirlerine kanunla Devleti ve/veya hükümeti temsil sıfat ve görevi verilmiştir. Kanun koyucu da mülki idare amirlerinin bu hukuki statüleri neyi gerekti-riyorsa onu yapmıştır.

Mevcut durumu bu açıdan değerlendiresek; mülki idare amirlerinin hukuki statüleri ve Devletin ve/veya hükümetin mümessili sıfatı

ile görev, yetki ve sorumlukları de-ğişmediği halde, “temsil ödeneği”-nin yerini almış olan ve 27/1/2000 tarihli ve 4505 sayılı Kanunla getirilen “temsil tazminatı” valiler hariç diğer mülki idare amirlerine verilmemektedir. Temsil tazminatı alan kamu görevlilerinin hiçbirinin mülki idare amirleri gibi Devleti ve/veya hükümeti temsil sıfatı ve görevi bulunmamaktadır. Hatta bunların çoğunun, kanunla verilmiş başka herhangi bir temsil sıfat ve görevi de yoktur. Şimdi bu durumun hak-kaniyetle bağdaştığı, Devletimizin teamüllerine uygun olduğu ileri sürülebilir mi? Öyle ya kanunla Türkiye Cumhuriyeti Hükümetini sıfatı ve görevi verilmiş ve bu sıfatlarından dolayı daha önce temsil ödeneği almış kaymakamlara temsil tazminatı verilmeyecek; ama böyle bir sıfatı, hatta başka herhangi bir temsil sıfatı ve görevi olmayanlara verilecek... Bunun bir izah tarzı olduğunu düşünmüyoruz. Şunu da belirtmeliyiz ki amacımız temsil tazminatı verilen kamu görevlilerine bu mali hak-kın verilmesini eleştirmek değildir. Kuşkusuz Kanun veya Kanunun verdiği yetki çerçevesinde Hükümet, yaptıkları görevin önem ve özelli-ğini dikkate alarak uygun gördüğü makam ve rütbe sahiplerine temsil tazminatı verebilir. Bu noktadaki amacımız, “temsil tazminatı”nın adının ve mantığının bir gereği ola-rak bu hakkın valilerin yanısıra, Tür-kiye Cumhuriyeti Hükümetini temsil etmeleri itibarıyla kaymakamların (tabii ki eşdeğer makam ve unvan sahiplerinin) tamamına da, görev unvanı ve derece farkı gözetilmeksizin, verilmesi gerektiğini ortaya koy-maktır. Ayrıca “temsil ödeneği” ile ilgili olarak yapmış olduğumuz açıklamalar ışığında Devletin teamülleri de bunu icab ettirmektedir.

**2-** Mülki idare amirlerine daha önce verilmiş ek mali hakları açıklamaya devam edersek; makalemizin giri-

şinde söz ettiğimiz 7/1/1969 tarihli ve sayılı Mülki İdare Amirliği Tazmi-natı Hakkında Kanun ile “*vali, vali muavini ve kaymakamlarla, kayma-kamlık sıfatını kazanmış veya valilik yapmış olup İçişleri Bakanlığı mer-kez veya iller teşkilâtında bir göreve tayin ve nakledilen veya kendi kad-rosu ile çalıştırılanlara*” aylık 1250 ilâ 1000 lira arasında mülki idare amirliği tazminatı ödenmesi kabul edilmiştir.

Daha sonra çıkarılan 13/3/1981 ta-rihli ve 2424 sayılı Mülki İdare Amir-liği Hizmetleri Tazminat Kanunu ile “*Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfında olup bu sınıfa dahil kadro-larda çalışanlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Ek ve Deği-şikliklerine göre almakta oldukları aylıkların (Ek göstergeler dahil) brüt tutarının % 20’sinin ‘Mülki İdare Amirliği Hizmet Tazminatı’ olarak ödenmesi*” öngörülmiştir. Ancak, bilahare 657 sayılı Devlet Memurla-rı Kanununda yapılan değişikliklerle bütün hizmet sınıflarındaki Devlet memurlarına “özel hizmet tazmina-tı” ödenmesi esası getirilmiş, 2424 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak “Mülki İdare Amirliği Hizmet Taz-minatı”, “Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı” adıyla 657 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Başka bir deyişle, mülki idare amirlerine mahsus bir niteliği kalmayan bu taz-minatın mülki idare amirleri için ayrı bir maddi özendime olarak değer-lendirilmesi de mümkün değildir.

**3-** Son dönemlerde mülki idare amirlerinin mali haklarındaki en önemli iyileştirme, mevcut yöne-tim döneminde, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda 1/7/2006 tarihli ve 5540 sayılı Kanunla yapı-lan değişiklikle gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikle “birinci sınıf mülki idare amirliği” sistemi ihdas edilmiş ve bu statüye yükselen mülki idare amirlerinin ek gösterge, makam ve

görev tazminatlarında cüzi de olsa artışlar yapılmış; ayrıca bütün mülki amirlerine ek ödeme getirilmiş ve MİA Özel Hizmet Tazminatında bir miktar artış yapılmıştır. Ancak MİA'ların asıl beklentisi olan "6.400 ek gösterge" verilmemiştir. Bu düzenlemeler sonucunda mülki idare amirlerinin maaşlarında ortalama % 50 civarında bir artış olmuştur. Fakat, bu artışın büyük bölümü emekli ikramiye ve aylıklarına yansımayan "ek ödeme"den kaynaklandığı için mülki idare amirlerinin emeklilik haklarında tatmin edici bir artış olmamıştır.

(Şunu da belirtelim ki aynı zaman diliminde yargı mensuplarının da aylıkları da yaklaşık % 50 civarında artırılmıştır. Dolayısıyla, bu meslek grubuyla MİA aylıkları arasındaki süregelen fark kapanmamıştır.)

**4-** 2006 yılında yapılan bu iyileştirmeden sonra, memur maaşlarında yıllık olarak yapılan genel artışlar dışında, mülki idare amiri maaşlarında özel hiçbir artış yapılmamıştır. Oysa;

**a)** Kamu personelinin mali ve sosyal hakları konusunda en kapsamlı düzenlemelerin sonucusu olan 2/11/2011 günlü mükerrer R.G.de yayımlanmış olan 666 sayılı KHK, genel olarak, kamu personelinin mali haklarında iyileşme sağlamıştır. Ancak valiler hariç MİAHS personeli bu iyileştirmeden yararlanamamış ve mali haklarında gerileme olmuştur.

Merkez ve taşra teşkilatında görevli üst yönetim görevlileri ile merkez teşkilatlarında bulunan denetim elemanı/uzmanlar için yeni bir aylık rejimi getirilmiştir. Bunlara yapılacak aylık ödemelerinde kıstas (ölçüt) olarak en yüksek Devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarının sözleşmeli ücreti baz alınmıştır. İl valileri ve İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında birim başkanlıklarında

görevlendirilmiş olan merkez valileri hariç, MİA personeli bu Kararname ile getirilmiş yeni ücret sisteminin dışında bırakılmıştır. Bu suretle sadece il valilerinin aylık ücretlerinde bir miktar artış/iyileştirme sağlanmıştır.

Diğer yandan MİAHS personeli, kapsam içi/dışı şeklinde ikiye bölünmüştür. Valilerin (emekli aylığına esas) ek gösterge ve makam tazminatı rakamları artırılmış; dolayısıyla vali emekli aylıklarında ve merkez valisi aylıklarında iyileştirme yapılmıştır. Bu yüzden valiler ile diğer MİAHS personeli aylık/emekli aylıkları arasındaki fark açılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun uyarınca il valilerine, vali yardımcısı ve kaymakamlara, (yaklaşık yüz yıldır) aylık olarak verilmekte olan ödenekler kaldırılmıştır. Böylece 2016 yılının ilk yarısı itibarıyla il valileri (14.000 x 0,088069=1.233) 1.233 TL, kaymakam ve vali yardımcılara ise (12.000x0,088069=1.057) 1.057 TL gelir kaybına uğramışlardır.

Ayrıca, 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırla eşleşmesi, köylerin tüzel kişiliklerini kaybetmeleri ve 30 ilimizde faaliyet gösteren köylere hizmet götürme birliklerinin kapatılması sonucu; bu illerde birlik başkanlığı yapan mülki idare amirlerinin (huzur haklarından kaynaklanan) aylık gelirlerinde, 2016 yılının ilk yarısı itibarıyla (5000 x 0,088069 x2=880,69) 880,69 TL eksilme olmuştur.

İçişleri Bakanlığındaki hiyerarşik yapı zorlanmak suretiyle, vali yardımcısı ve kaymakamlara ödenen ÖHT puanı (il özel idare ödeneklerinin kaldırılması nedeniyle) 95 puan artırılmış olmasına karşın, MİAHS personelinin çoğunluğunu oluşturan vali yardımcısı ve kaymakam aylıklarında düşme olmuştur. Bu yüzden aradaki fark, eski ücret sevi-

yesine eşit olana kadar ek tazminat şeklinde ödenmiştir.

**b)** 5.11.2014 gün ve 6564 sayılı Kanunla, öğretim elemanlarının mali hakları konusunda düzenleme yapılmış; en yüksek (100) teşvik puanı ve 2016 yılında geçerli memur maaş katsayıları üzerinden, toplam olarak net: Profesörlerin aylıklarında 836,66+ 836,66= 1.673,32, öğretim görevlileri aylıklarında 962 + 585,66=1.547,66 TL; miktarında iyileştirme gerçekleştirilmiştir.

**c)** Öte yandan, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 106 ncı maddesinde 2/12/2014 tarihli ve 6572 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle yargı mensuplarına (15.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ek tazminat ödenmesi öngörülmüştür. Böylece mülki idare amirleri ile yargı mensuplarının ücretleri arasında MİA aleyhine olan ücret farkı daha da büyümüş, makas iyice açılmıştır.

**ç)** 27.03.2015 gün ve 6639 sayılı Kanunla Sağlık Bakanlığı yönetiminde İstanbul'da kurulmuş olan Sağlık Bilimleri Üniversitesinin, illerdeki kamuya ait eğitim ve araştırma hastanelerindeki sağlık uygulama ve araştırma faaliyetlerini yürütmesi kabul edilmiş; anılan hastanelerde çalışanlara 650'si profesör (ek gösterge rakamı 6400) olmak üzere 2450 adet öğretim üyesi kadrosu ihdas edilmiştir.

Ayrıca 11.10.2011 gün ve 663 sayılı KHK ile, sağlık çalışanlarına döner sermaye bütçesinde yapılan ek ödemeleri; personelin aldıkları (tazminat hariç) aylıklarının (unvan durumuna göre) 1,5- 8 katını geçmeyecek şekilde artırılmıştır. Bazı hallerde profesör ve uzman tabiplere yapılan ek ödemelerde, bu oranlar bir kat artırılarak uygulanmaktadır.



Diğer yandan mesai saatleri dışında gelir getirici çalışmalarından doğan katkılarına karşılık olarak, belirtilen oranların yüzde 20-50'sini geçmeyecek şekilde, ek ödeme yapılmaktadır.

Döner sermaye bütçelerinden yapılacak bu ödemeler ilave SGK kesintisine tabi tutulmuş, böylece bu kapsamdaki kişilerin emekli aylıklarında da artış sağlanmıştır.

11.10.2011 gün ve 663 sayılı KHK ile, sağlık çalışanlarına döner sermaye bütçesinde yapılan ek ödemeleri; personelin aldıkları (tazminat hariç) aylıklarının (unvan durumuna göre) 1,5- 8 katını geçmeyecek şekilde artırılmıştır. Bazı hallerde profesör ve uzman tabiplere yapılan ek ödemelerde, bu oranlar bir kat artırılarak uygulanmaktadır. Diğer yandan mesai saatleri dışında gelir getirici çalışmalarından doğan katkılarına karşılık olarak, belirtilen oranların yüzde 20- 50'sini geçmeyecek şekilde, ek ödeme yapılmaktadır. Döner sermaye bütçelerinden yapılacak bu ödemeler ilave SGK kesintisine tabi tutulmuş, böylece bu kapsamdaki kişilerin emekli aylıklarında da artış sağlanmıştır.

5- Bu bağlamda, "kamu personel rejimi genel düzeninin/hiyerarşisinin bozulacağı" gibi gerçeğe aykırı gerekçelerle (ki bu konuya aşağıda temas edilecektir), Birinci Sınıf MİA için 6400 veya üzerinde ek gösterge verilmesi başta olmak üzere, MİAHS mensuplarına konumlarının/görevlerinin karşılığında hak ettikleri aylık verilmemektedir.

Şöyle ki;

- 1. sınıf mülki idare amiri, 1.sınıfa ayrılmış hakim/savcı aylığının yüzde 67'sini; mesleğe yeni başlayan (7.derece kadrodan aylık alan) kaymakam, aynı derecede görev yapan hakim/savcı aylığının yüzde 69'unu almaktadır.

Emekli aylıklarında da (valiler hariç) durum değişmemektedir. Otuz hizmet yılından sonra emekli olan 1. sınıf mülki idare amiri, aynı hizmet yılı üzerinden emekli olan 1.sınıfa ayrılmış hakim/savcı aylığının yüzde 78'ini alabilmektedir.

30 hizmet yılı üzerinden emekli olan 1. Sınıf MİA, aynı hizmet üzerinden emekli olan vali aylığının yüzde 71'ini alabilmektedir. Oysa Yargıtay/ Danıştay Üyesi ile 1. Sınıf Hakim/

Savcılarının emekli aylıkları arasında fark bulunmamaktadır.

Mülki idare amirlerinin maruz kaldığı bu haksızlığın ve adaletsizliğin bir şekilde giderilmesi, mali durumlarının emeklilik aylıklarını da içerecek şekilde iyileştirilmesi gerektiği açıktır.

Böylece valiler dışındaki mülki idare amirlerinin emekli aylıkları, emsali meslek gruplarına göre oldukça düşük düzeydedir. Başka bir deyişle, mülki idare amirleri özellikle emekli olduklarında emsallerine göre daha düşük bir standartta yaşayacaklardır.

(Bu bölümdeki veriler ve karşılaştırmalar, Emekli Mülkiye Başmüfettişi Sayın Mahmut ESEN'in özel çalışmasından alınmıştır. Bu çalışmasından yararlanma imkânı verdiği için kendisine teşekkür ediyoruz.)

### **MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN ÖZLÜK HAKLARININ İYİLEŞTİRİLMESİNE KARŞI ARGÜMANLARIN GEÇERSİZLİĞİ**

Mülki idare amirlerinin özlük haklarında iyileştirme yapılmasına karşı çıkan kesimlerin en yaygın olarak ileri sürdükleri argümanlar mülki idare amirlerinin;

- Makam araçlarının bulunduğu;
- "Özel tahsisli konut"larda ikamet ettikleri; bu konutların "döşeme ve demirbaş" ihtiyaçları ile "Isıtma, aydınlatma, haberleşme, su vb." giderlerinin kurumlarınca karşılandığı;
- Bütün bu imkanların mülki idare amirlerine ilave bir tasarruf sağladığı, dolayısıyla özlük haklarının reel olarak daha fazla olduğu;

Hususanıdır.

Maalesef bu argümanlar gerekçe gösterilerek mülki idare amirlerinin özlük hakları, sürekli olarak, adli ve

askeri bürokrasideki emsallerine göre bir miktar düşük tutulmuştur. Önceki dönemlerde bu fark küçük, yani tolere edilebilir düzeyde iken son yıllarda çok açılmış; mülki idare amirleri açısından bir haksızlığa ve mağduriyete dönüşmüştür.

Esasen bu argümanların haklı bir tarafı da yoktur. Şöyle ki:

**1-** Mülki idare amirlerine “makam aracı ve özel tahsisli konut”, Devleti ve/veya hükümeti temsil sıfatları ile görev, yetki ve sorumluluklarının bir gereği olarak verilmektedir. (Aslında, aşağıda değinileceği gibi bu imkânlar yalnızca “vali ve kaymakamlara” verilmekte ise de anlatım kolaylığı ve konu bütünlüğü açısından “mülki idare amiri” deyimini tercih ediyoruz.) Temsil sıfatları sebebiyle, mülki idare amirlerinin ikamet ettikleri konutlar “büyüklük, görünüm, lokasyon vb.” bakımlardan diğer kamu konutlarından farklı nitelikte ve özel olarak inşa ve tefriş edilmektedir. Mülki idare amirlerinin kendi aylıklarıyla bu konutları tefriş etmelerinin ve konutun “eşya, ısıtma, aydınlatma, haberleşme, su vb.” giderlerini karşılamalarının mümkün olmadığı açıktır. Aksi takdirde aylıklarının büyük bir bölümünü bu konutların giderleri için harcamak durumunda kalırlar ki bunun kabul edilebilir bir tarafı yoktur. Dolayısıyla, bu giderler ilgili kurumlarca (İçişleri Bakanlığı veya İl Özel İdaresi) karşılanmaktadır.

Makam aracı da yine mülki idare amirlerinin temsil sıfatlarının ve ülkemizin bir coğrafya parçasının bütününe yönetim sorumluluğunu taşımalarının bir gereği olarak tahsis edilmektedir. Bu durum son derece doğal olup; herhalde mülki idare amirlerinin temsil sıfatlarının gereği olarak davet edildikleri resmi ve özel merasim ve organizasyonlara ya da köy devir-teftişlerine umumi vasıtayla gidecek ve Türk bayra-

ğını da bindikleri umumi vasıtaya çekecek halleri yoktur.

**2-** Mülki idare amirlerine “Devleti ve/veya hükümeti temsil sıfatlarının ve görev, yetki ve sorumluluklarının bir gereği olarak” verilen bu imkânlarının ilave bir “özlük hakkı” olarak değerlendirip maaşlarının emsallerine göre daha düşük tutulması; “Devleti ve/veya hükümeti temsil” sıfatının gerektirdiği bazı giderleri mülki idare amirlerine fatura etmek anlamına gelir ki böyle bir kabulün hakkaniyetle bağdaşmayacağı tartışmasızdır. Öyle ya, bu imkânlar “fili gelir” kabul edilip mülki idare amirlerinin maaşlarından mahsup edilecek ise neden verilmektedir?

**3-** Kaldı ki “makam aracı ve özel tahsisli konut”, mülki idare amirleri dışında da birçok makam sahibine verilmektedir. Bu cümleden olarak; yüksek yargı organlarının başkanları ve bunların nezdindeki başsavcılar, generaller ve amiraller, müsteşarlar, rektörler, bazı kamu idarelerinin en üst düzey yöneticileri vb. de bu imkânlar tanınmaktadır. Söz konusu imkânlar, bu makam sahiplerinin maaşlarının tespitinde dikkate alınmazken; kanun, yani milli irade tarafından “Devleti ve/veya hükümeti temsil sıfatı”nı verilmiş mülki idare amirlerinin maaşlarının tespitinde dikkate alınarak adeta mahsup edilmesinin makul ve haklı bir tarafı bulunmamaktadır. Hemen belirtmeliyiz ki bu izahat, bahse konu makam sahiplerinin Devlet içindeki yerini ve önemini tartışmak ve mülki idare amirleriyle mukayese etmek için yapılmamaktadır. Yapılmak istenen şey; bahse konu makam sahipleriyle “kamu konutları ve resmi taşınlar” bakımından aynı hukuki rejime tabi olan mülki idare amirlerinin maaşlarının belirlenmesinde, bu imkânların adeta “ek bir gelir” olarak düşünülerek (ki mezkûr makam sahipleri için böyle bir değerlendirme

yapılmamaktadır) mahsup edilmesindeki haksızlığı vurgulamaktır.

**4-** Ayrıca, MİAHS personeli bakımından, “makam aracı ve özel tahsisli konut” yalnızca vali ve kaymakamlara verilmekte; vali yardımcılı ile merkez ve taşra teşkilatındaki diğer MİAHS personeline verilmemektedir. Başka bir deyişle, bu imkânlar süreklilik arz etmemektedir. Hatta, bilhassa, kaymakamlık ile merkez teşkilatı veya vali yardımcılığı görevleri arasında sık sık gidip gelen mülki idare amirleri birkaç kez ev eşyası edinmek zorunda kaldıkları için aleyhte sonuç bile doğmakta; yani bu imkânlardan dolayı mülki idare amirinin tasarruf yaptığı varsayılrsa dahi bu tasarruflar “mobilya ve beyaz eşya sektörü”ne yaramaktadır!...

**5-** Kaldı ki günümüzde, 237 sayılı Taşın Kanununun “emirlerine ve zatlara resmi araç tahsis edilen makam sahipleri”ni gösteren (1) sayılı Cetvel ile “makam hizmetlerine resmi araç tahsis edilen makam sahipleri”ni gösteren (2) sayılı Cetvelde sayılmamasına rağmen birçok makam sahibine de (müsteşar yardımcılı, genel müdürler, bazı kurumlarda genel müdür yardımcılı ve daire başkanları, bölge müdürleri, il idare şube başkanları, il Cumhuriyet başsavcılı, büyük ilçelerin Cumhuriyet başsavcılı, belediye başkanları gibi) idari tasarruflarla makam aracı tahsis edilmektedir. Ayrıca, idari tasarruflarla tahsis edilen bu araçlar, makam sahibinin konumuna göre, fiilen (2) sayılı Cetvelde sayılan araçlar; hatta bazen (1) sayılı Cetvelde sayılan araçlar gibi kullanılmaktadırlar. Hemen belirtelim ki bu konuya değinmemizin sebebi, 237 sayılı Kanuna ekli Cetvellerde yer almayan makam sahiplerine resmi araç tahsis edilmesini ve bunların kullanım tarzını eleştirmek olmayıp; makam aracı tahsis edil-



mesi olgusunun artık mülki idare amirlerine mahsus bir durum olmadığını ve bir özelliğinin kalmadığını vurgulamaktır. Kaldı ki mülki idare amirlerinin mali hakları tespit edilirken kendilerine makam aracı tahsis edilmesi keyfiyeti dikkate alınacak ise (ki alınmaktadır); o zaman idari tasarruflara dayanarak makam aracı kullanmakta olanların mali haklarının tespitinde de bu keyfiyet dikkate alınmalıdır. Aksi takdirde mülki idare amirleri açısından büyük bir haksızlık söz konusudur ki maalesef mevcut durum budur.

**6-** Diğer yandan, mülki idare amirliği tamamen “kamu yönetimi”ne mahsus bir meslektir. Daha açık bir deyişle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3 ve 36 ncı maddelerine göre mülki idare amirliği bir “kariyer”dir. Ancak, bu “kariyer” Devlet teşkilatında, yani kamu sektöründe geçerlidir. Dolayısıyla, mülki idare amirliği mesleğinin özel sektörde karşılığı, yeri ve geçerliliği yoktur. Oysa kamu yönetimindeki tabiplik, mühendislik, vergi müfettişliği gibi kariyerlerin özel sektörde de karşılıkları vardır. Başka bir deyişle, bu hizmetlerde çalışan kamu görevlilerinin mesleklerini özel sektörde de icra edebilmeleri mümkündür. Örneğin, Devlet hastanesi tabibi özel sağlık kurumlarında veya serbest tabip olarak, DSİ mühendisi özel mühendislik firmalarında veya serbest mühendis olarak, vergi müfettişi yeminli mali müşavir veya mali müşavir olarak mesleklerini icra edebilirler. Adli yargıdaki bütün hakim ve savcılar, idari yargıda ise hukuk fakültelerinden mezun olan hakim ve savcılar serbest avukatlık; Sayıştay denetçilerinin de yeminli mali müşavirlik yapmaları mümkündür. Bu örnekler çoğaltılabilir. Mülki idare amirlerinin ise böyle bir imkânı, yani kamudaki kariyerlerini özel sektörde icra edebilecekleri mahsus bir meslekleri yoktur (hukuk

Mülki idare amirlerinin özlük haklarındaki gerilemenin doğal bir sonucu olarak, mülki idare amirliği mesleği cazip olmaktan çıkmış ve daha az nitelikli kişiler tarafından tercih edilen bir meslek haline gelmiştir.

fakültelerinden mezun olmuş mülki idare amirlerinin avukatlık stajını yapmış olmaları halinde serbest avukatlık yapmaları mümkün ise de; bunun mülki idare amirliği kariyeriyle ilgisi bulunmamaktadır). Dolayısıyla, yaşamlarını adeta Devlete ve kamu hizmetine adanmış olan ve kariyerleri özel sektörde geçerli olmayan mülki idare amirleri, emeklilik yaşamlarında Devletin kendilerine verecekleri mali ve sosyal haklara daha çok bağımlıdır. Bu itibarla, mülki idare amirlerinin özlük hakları belirlenirken bu realitenin de dikkate alınması gerekir.

**7-** Mülki idare amirlerinin özlük haklarındaki gerilemenin doğal bir sonucu olarak, mülki idare amirliği mesleği cazip olmaktan çıkmış ve daha az nitelikli kişiler tarafından tercih edilen bir meslek haline gelmiştir. Şöyle ki önceki yıllarda ilgili üniversite mezunlarının ilk % 1’lik kesimi mülki idare amirliği mesleğinin kaynağını oluştururken, günümüzde bu oran ilgili üniversite mezunlarının % 10’larına kadar düşmüştür. Meslekteki bu nitelik kaybının, mülki idare amirlerinin

sorumluluğundaki kamu görev ve hizmetlerinin kalitesini de etkileyeceği açıktır.

## ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

**1-** Mevcut kamu ücret sisteminde 657 sayılı DMK kapsamındaki kamu personelinin, tabiatıyla mülki idare amirlerinin özlük haklarının iyileştirilmesinde temel enstrüman ek göstergedir. Halen Birinci Sınıf MİA’lar 5.800 ek gösterge üzerinden aylık almaktadır. Bu ek gösterge 6.400’e çıkarıldığı takdirde makam tazminatı gösterge rakamı da kendiliğinden yükselecek ve buna bağlı olarak (görev tazminatı yerine) temsil tazminatına hak kazanılacaktır. Böylece Birinci Sınıf MİA’ların aylıklarında ciddi bir artış olacak ve emsalleriyle olan maaş farkı büyük oranda kapanacaktır. Emekli aylık ve ikramiyeleri de yükselecek, bu noktadaki adaletsizlik de giderilmiş olacaktır.

Diğer yandan, Birinci Sınıf MİA sistemini getiren 1/7/2006 tarihli ve 5540 sayılı Kanuna esas teşkil eden Kanun Tasarısının Hükümetçe hazırlanması ve TBMM’de kanunlaşması aşamalarında Birinci Sınıf MİA’lara 6.400 ek gösterge verilmesine karşı bürokrasinin bazı kesimlerinde büyük bir direnç görülmüş ve siyasi irade de tercihini 6.400 değil, 5.800 ek gösterge verilmesi yönünde kullanmıştır. Bu direnç, “6.400 ek gösterge rakamının genel müdürler için öngörüldüğü; kaymakamlara ve eşdeğeri görevlerde bulunanlara genel müdür ek göstergesi verilmesinin Devlet hiyerarşisine aykırı olacağı ve kamu personel rejiminin genel düzenini bozacağı” şeklinde özetlenebilecek bir argümana dayandırılmıştır. Genel müdürler ile kaymakamların mukayese edilmesini arzu etmiyorsak da, sürekli olarak karşımıza çıkarılan bu argümanın çürütülebilmesi için böyle bir mukayesenin yapılması zorunlu hale

gelmiştir: Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanunun 6 ve 15 inci maddelerine göre Bakanlıkların merkez teşkilatlarında ana hizmet birimleri ve bu birimlerin başında genel müdürler bulunmaktadır. Bu genel müdürler birinci derecede müsteşara bağlıdır. Ana hizmet birimi olarak kurulmuş olan Genel Müdürlüklerin ayrı bir hukuki varlığı yoktur. Yine bu Genel Müdürlüklerin bütçeleri Bakanlık bütçesi içinde yer alıp ayrı veya özel bütçeleri yoktur. Ayrıca, kural olarak, bu Genel Müdürlüklerin başındaki Genel Müdürler bütün iş ve işlemleri bağlı oldukları Bakanın “adına” yaparlar ve onun devrettiği yetkileri kullanırlar. Başka bir deyişle, anahizmet birimlerinin başındaki Genel Müdürlerin yetkileri aslında mevzuatın doğrudan verdiği, yani “asli” nitelikte yetki olmayıp; Bakanın devrettiği, “müş-tak (türev) yetki” niteliğindedir. Buna göre, Bakan bu yetkileri her zaman geri alabilir veya gerektiğinde bizzat kullanabilir. Yine bu Genel Müdürlerin kanunla tanımlanmış bir temsil sıfatı veya görevi yoktur. Ancak Bakanın yetki vermesi halinde Bakanlığı temsil edebilirler. Yine ana hizmet birimlerinin başındaki Genel Müdürlerin sorumlulukları da, bu birimin görev alanı ve Bakanın devrettiği yetkilerin kullanımıyla sınırlıdır. Özel kanunlarla kurulmuş, “genel bütçe içinde ayrı” veya “özel bütçe”leri bulunan, bazılarında da tüzel kişilik verilmiş olan “bağlı” veya “ilgili” kuruluş olarak teşkilatlanmış kamu idarelerinin başındaki genel müdürler ise ayrı mütalaa edilmelidir.

3046 sayılı Kanunun 8 ve 15 inci maddelerine göre Bakanlıkların taşra teşkilatı; il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları veya doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarından oluşur. Vali ve kaymakamların hukuki statüleri ile

görev, yetki ve sorumlulukları, genel olarak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Ayrıca, çok sayıda kanunla (657 sayılı DMK, 4483 sayılı MDKGYHK, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2559 sayılı PVSK, 1593 sayılı UHK gibi ilgili oldukları alanda “kod kanun” niteliğindeki kanunları örnek olarak verebiliriz) kaymakamlara görev ve yetki verilmiştir. Ek gösterge bağlamında valilerin değil kaymakamların durumunu değerlendirdiğimiz için 5442 sayılı Kanunun yalnızca kaymakamlarla ilgili düzenlemelerine göz atacağız:

- İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (adli ve askeri teşkilatlar hariç) kaymakamın emri altındadır.
- Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.
- Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı oldukları valilerle muhaberede bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler.
- Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur.

- Kaymakamlar, (adli ve askeri daire ve müesseseler dışında kalan) bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmlil müesseseleri denetler ve teftiş ederler.
- Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.
- Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir.
- Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür. İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa mütaallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır.
- Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel





bulunduran ve barındıran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır.

- Kaymakam, ceza ve tevkifevlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.

(5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Md. 27 ilâ 40)

Diğer kanunlarla ve bu kanunlara dayanılarak çıkarılan düzenleyici idari işlemlerle kaymakamlara verilen görev ve yetkilerden bazılarını kısaca göz atmakta yarar vardır:

- Kaymakam, ilçedeki Devlet memurlarına “başarı belgesi” verebilir (657 sayılı DMK Md.122) .
- Kaymakam, ilçe genel idare kuruluşlarında görevli Devlet memurlarının ve genel kolluk personelinin disiplin amiridir (657 sayılı DMK Md.124, 682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında KHK Md.13/2, Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik Md.16).
- Kaymakam, genel olarak, ilçedeki memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhuriyet savcılarınca soruşturma yapılması için izin vermeye yetkili mercidir (4483 sayılı MDKGYHK, Md.3).
- Kaymakam, ilçedeki Devlet memurlarını (ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakıyla) idari ve adli soruşturma nedeniyle görevlerinden uzaklaştırabilir (657 sayılı DMK Md.138/ç).
- İdari ve önleyici kolluk yetkileri ilçede kaymakama aittir (2559 sayılı PVSK).
- Merkezi idarenin ilçe ve belde belediyeleri ile köyler üzerinde

sahip olduğu idari vesayet yetkisi, kural olarak, kaymakamlar tarafından kullanılır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu).

Diğer yandan, kaymakamların bu yetkileri, üst makamların “yetki devri” müessesesine dayanarak devrettiği “müştak (türev) yetki” niteliğinde değildir. Başka bir deyişle, bu yetkiler mevzuatın kaymakamlara doğrudan verdiği, yani “asli” nitelikteki yetkililerdir. Bundan dolayı, devredilmiş yetkiyi kullanan makamlardan farklı olarak, kaymakamların bu yetkilerinin üst makamlarca geri alınması veya onlar tarafından kullanılması da söz konusu olmayıp; bu yetkileri kaymakamların kullanması gerekir.

Kaymakamların temsil sıfatına ve statüsüne ilişkin bir noktaya daha değinmekte yarar vardır: Türk Bayrağı Tüzüğü’nün “Bayrak çekilecek binek taşıtları” kenar başlıklı 19 uncu maddesinde “Cumhurbaşkanının, illerinde valilerin, görevli buldukları dış ülkelerde büyükel-

çilerin binek taşıtlarına, tepesinde ay yıldız bulunan kromajlı küçük direklere Bayrak çekilir. Kaymakamların binek taşıtlarına, Milli ve Resmi bayram günlerinde ve hudut görüşmelerinde Bayrak çekilir. Cumhurbaşkanının bulunduğu kortejde, sıfatı ne olursa olsun, kimsenin binek taşıtlarına Bayrak veya fors çekilemez.” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, Türk Bayrağı sürekli olarak yalnızca Sayın Cumhurbaşkanımızın, illerde valilerin, görevli buldukları ülkelerde büyükelçilerin binek taşıtlarına; “Milli ve Resmi bayram günleri, hudut görüşmeleri” gibi belirli durumlarda da kaymakamların binek taşıtlarına çekilebilmektedir. Görüldüğü gibi bu noktada kaymakamlar açısından fark, yalnızca, Türk Bayrağının binek taşıtlarına “çekilme süresi ve durumu” ile ilgilidir. Netice itibarıyla, kaymakamlar, binek taşıtlarına Türk Bayrağı çekilebilecek dört makamdan birisidir. Bunlar dışında hiçbir makam veya rütbe sahibinin binek taşıtlarına Türk Bayrağı çekilemez.

Öte yandan genel müdürlerin “merkez memuru”, kaymakamların ise “taşra memuru” olmaları itibarıyla, bunların aralarında mali haklar yönünden belirli bir fark olması gerektiği ileri sürülecek ise; böyle bir görüşün hiçbir tutar yanı yoktur. Zira “mahalli idare memuru” olan “büyükşehir belediyesi genel sekreterleri” ve bu belediyelere “bağlı kuruluşların (İSKİ, ASKİ, İZSU, İETT, EGO, ESHOT gibi) genel müdürleri”, Bakanlık genel müdürleri ile aynı mali haklara sahiptir. Ayrıca, bu mantığa göre, “taşra memuru” olan valinin de mali haklarının merkez teşkilatındaki üst düzey yöneticilerden daha az olması gerekir ki bunun kabulü mümkün olmadığı gibi, mevcut durum da böyle değildir.

Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Hükümetini temsil sıfatı ve görevi verilmiş ve bu sıfatlarından dolayı daha önce temsil ödeneği almış olan kaymakamlara; bu ödeneğin yerine geçmiş olan “temsil tazminatı”nın verilmesinde zaruret vardır.

Şimdi, yukarıda yaptığımız açıklamalar ışığında, “temsil sıfatı, hukuki statü, yetki ve sorumlulukların kapsamı ve niteliği” gibi kriterlere göre “kaymakam” ile “genel müdür” arasında bir mukayese yapıldığında; kaymakamların mali haklarının genel müdürler ile aynı düzeyde olmasının; Devlet hiyerarşisine aykırı yönünün bulunmadığı, dolayısıyla kamu personel rejiminin genel düzenini de bozmayacağı açıktır. Ayrıntılarını ortaya koyduğumuz hukuki ve mantıki dayanaklar gözönünde tutulduğunda bunun aksine bir görüşün kabule şayan hiçbir tarafının olamayacağını düşünüyoruz. (Tekrar belirtmeliyiz ki niyetimiz “genel müdürlerin Devlet teşkilatındaki yeri ve önemi ile mali hakları”nı tartışmak değildir. Sadece, sürekli karışımıza çıkarılan “kaymakama genel müdür ek göstergesi verilemeyeceği, bunun Devlet hiyerarşisine aykırı olacağı ve kamu personel rejiminin genel düzenini bozacağı” şeklindeki değerlendirmenin haksız ve hatalı olduğunu ortaya koymak amacını taşıyoruz.)

Diğer yandan, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde MİA sınıfından toplam 2.460 adet kadro bulunmaktadır. MİA personeline 6.400 ve üzerinde ek gösterge kazanma olanağı sağlayan unvanlı kadro sayısı ise 100 civarındadır (il valileri; Bakanlık merkez teşkilatında görevli müsteşar/müsteşar yardımcısı, genel müdür vb.) Az sayıda olan bu kadrolara atanabilmek için aynı mesleğin mensupları arasındaki rekabetin doğuracağı sonuçlar, kamu hizmetlerinin etkin verimli ve süratli yürütülmesini olumsuz etkileyebileceği gibi aynı mesleğin mensupları arasında olması gereken güven ve dayanışmayı da sarsacaktır.

**Oysa hakimlik/savcılık ve bu meslekten sayılanlara ait (hakim/savcı aday kadroları dahil) 26.923 raka-**

**ının üzerinde kadro bulunmaktadır.** (Maliye Bakanlığı, 2015 Yılı Bütçe Gerekçesi, ss. 220-233.) Bu kadrolardan 1.438 adedi Sayıştay Başkanlığına aittir.

1.sınıfa ayrılmış hakim ve savcılarının istisnasız tümü için (emekliliğe esas aylıkları bakımından) 7.600 ek gösterge rakamı uygulanmaktadır. Aynı ek göstergeden, “yargı organı olup olmadığı” hususu yüksek mahkemeler arasında tartışma konusu olan (bu konuda Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 tarihli ve E:2011/4-206, K: 2011/461 sayılı kararına bakılmalıdır) Sayıştay mensuplarının da (Sayıştay üyeleri ve denetçileri) yararlandığı görülmektedir.

Binlerce yargı ve Sayıştay mensubuna verilmiş olan 7.600 ek göstergenin, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin mümessili olan ve bir ilçenin bütün yönetim sorumluluğunu taşıyan birkaç yüz mülki idare amirinden esirgenmesinin hiç de adil olmadığı açıktır.

Sonuç itibarıyla, (genel müdürlerle aynı aylık derecesinde olmaları ve 1700 sayılı Kanunun ek 4. maddesine göre “İçişleri Bakanlığındaki genel müdür kadroları”na atanabilmek için şart olması itibarıyla) 1. sınıf MİA statüsüne yükselmiş mülki idare amirlerine en az 6.400 ek gösterge verilmesinin artık bir zaruret haline geldiğini mütalaa ediyoruz.

**2-** Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Hükümetini temsil sıfatı ve görevi verilmiş ve bu sıfatlarından dolayı daha önce temsil ödeneği almış olan kaymakamlara; bu ödeneğin yerine geçmiş olan “temsil tazminatı”nın verilmesinde zaruret vardır. Esasen “temsil tazminatı”nın adının ve mantığının da gereği budur. Bu bakımdan, 27/1/2000 tarihli ve 4505 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak kaymakamların (tabii ki eşde-

ğer makam ve unvan sahiplerinin) tamamına görev unvanı ve derece farkı gözetilmeksizin, makam tazminatı alıp almadıklarına bakılmaksızın “temsil tazminatı” verilmesi sağlanmalıdır.

**3-** Yukarıda belirttiğimiz öneriler valileri kapsamamaktadır. Ayrıca bu düzenlemeler yapılsa dahi mülki idare amirlerinin emsali meslek gruplarıyla olan maaş farkını kapatmak ve dengeyi sağlamak için yeterli olmayacaktır. Bu bakımdan, yukarıdaki belirtilenlere ilaveten, valiler de dahil tüm mülki idare amirlerini kapsayan genel bir iyileştirme yapılmalıdır. Bu iyileştirme; MİA'lara ayrı bir ödenek verilmesi, temsil tazminatı gösterge rakamlarının yüksek olarak tespiti, MİA Özel Hizmet Tazminatı oranlarının yükseltilmesi gibi yöntemlerle olabilir.

**4-** Sorunun kökten çözümü ise mülki idare amirlerinin genel personel rejimi dışına çıkarılarak özel personel rejimine tabi tutulmalıdır. “Temsil sıfatları, hukuki statüleri, görev, yetki ve sorumlulukların kapsamı ve niteliği, çalışma koşulları vb.” faktörler dikkate alındığında, mülki idare amirlerinin genel personel rejimi içinde bulunmalarının isabetli olmadığı görülecektir.

Bu nedenle, kısa vadede mevcut personel rejimi içinde mülki idare amirlerinin özlük haklarında iyileştirme yapılmakla beraber; uzun vadede mülki idare amirlerinin “niteliklerini, mesleğe alınmalarını, yetiştirilmelerini, atanmalarını, hak ve ödevlerini, aylık ve ödeneklerini, görevde yükselmelerini, disiplin işlerini, görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işledikleri suçlar ile kişisel suçlarından dolayı tabi olacakları yargılama usulünü, hizmet içi eğitimlerini ve diğer özlük işlerini” düzenleyen özel bir kanun çıkarılmasının elzem olduğu değerlendirilmektedir.



## SONUÇ

Klasik Batı müziğiyle ilgilenmeyenler dahi muhtemelen, makalemizin başlığını oluşturan “Bitmeyen Senfoni” sözcüklerini duymuştur. 1822 yılında Graz (Avusturya) kenti “Müzik Birliği Derneği”ne onur üyesi seçilen besteci Franz SCHUBERT bu davranışa karşılık olarak bir senfoni bestelemeyi düşünmüş, eserin bir bölümünü tamamlamış, ancak bitirmeden hayata veda etmiştir. Bu nedenle eserin bestelenmiş kısımları “bitmemiş ya da bitmeyen senfoni” olarak adlandırılmaktadır. Malum olduğu üzere, gündelik hayatta sürekli gündemde olan, çözümü için bazı adımlar atılan, ancak bir türlü sonuçlandırılmayan sorunlar da bu müzik eserine atfen “Bitmeyen Senfoni” olarak adlandırılmaktadır.

Devlet içinde (en azından Bakanlığımızda) mülki idare amirlerinin özlük haklarının yetersizliği sürekli bir sorun olarak görülür ve gündemde tutulur, düzeltilmesi için bazı adımlar da atılır, ancak sonu bir türlü getirilmez. Nihayet, mülki idare amirleri, büyük bir hayal kırıklığıyla emekli olurlar ve emsali meslek mensuplarına göre daha düşük bir standartta hayatlarını sürdürürler.

Yaklaşık 34 yıllık meslek hayatımızın özellikle son 20 yılında “1.Sınıf MİA sisteminin getirilmesi ve bu statüye yükselenlere 6.400 ek gösterge verilmesi” konusu sürekli gündemde oldu ve tartışıldı. Nihayet 2006 yılında “1.Sınıf MİA sistemi” getirildi, ancak 6.400 ek gösterge verilmedi; dolayısıyla bizler açısından da sorun çözülmedi. Her Hükümet veya Bakan değişikliğinde konu tekrar gündeme gelmekte, ama sonuç alınamamaktadır. Dolayısıyla, “ek gösterge”, daha genel bir deyişle mülki idare amirlerinin özlük haklarının iyileştirilmesi konusu tipik bir “Bitmeyen Senfoni” öyküsü haline gelmiştir. Senfoninin bazı bölümleri

(2006 yılında olduğu gibi) tamamlanmakta, fakat bir türlü asıl bölümleri yazılmamakta ve dolayısıyla Senfoni bitirilmemektedir.

Makalemizde mülki idare amirlerinin özlük haklarıyla ilgili taleplerinin haklılığını ve karşı argümanların geçersizliğini; tarihi, hukuki ve mantiki dayanaklarıyla açıklamaya çalıştık. Bu talepleri karşılayacak bazı öneriler de getirdik.

Bir kez daha belirtmekte yarar vardır: 1968 yılında Millet Meclisinde, dönemin Burdur Milletvekilinin ifade ettiği gibi *“hiçbir vali ve kaymakam (ve tabii ki diğer mülki idare amirleri) ‘bana biraz daha fazla para veriniz’ demiyor, ama, ‘benim durumumu şundan daha aşağıya düşürmeyiniz, benim arkamdan dedikodu ettirmeyiniz’ diyor”*. Evet, sorun “hakkaniyet ve adalet” sorunudur.

Mülki idare amirlerinin karşı karşıya olduğu sorun yalnızca özlük haklarının yetersizliği değildir. Mülki idare amirlerinin emri altındaki birçok teşkilat fiili olarak doğrudan merkezdeki birimler tarafından yönetilir hale gelmiş ve adeta mülki idare amirlerinin kontrolünden çıkmıştır. Bu konu, ayrı bir makalede incelenmelidir. Ancak şu kadarını söyleyelim ki mülki idare amirliği sistemi erozyon halindedir.

Söylemeye gerek yoktur ki hem özlük haklarındaki olumsuz tablo hem de yetki ve işlevlerindeki aşınma mülki idare amirlerinin moral ve motivasyonunu son derece olumsuz yönde etkilemekte, adeta onları fevriyeye sevk etmektedir. Doğal olarak bu durum, 1968’de aynı Milletvekilinin belirttiği gibi *“mülki idare amirlerinin vazife şuurunun derinliklerinde bazı yaralar”* oluşturmaktadır.

Aslında ortada mülki idare amirleri bakımından ontolojik bir sorun vardır: Şayet merkezi idare taşrada “mülki idare amirliği” sistemine göre teşkilatlanacak ve hizmet verecek ise, o zaman bu sistemin gerekleri tam olarak (mülki idare amirlerinin gerekli yetki ve kaynaklarla donatılması, özlük haklarının statüleri ve sorumluluklarıyla orantılı olması gibi) yerine getirilmelidir. Yok eğer merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında “mülki idare amirliği” sisteminden vazgeçilerek başka bir sistem (örneğin fonksiyonel sistem) tercih edilecek ise, o zaman bunun da gereği yapılmalı; yani mülki idare amirliği sistemi de mesleği de kaldırılmalıdır. Mevcut hal, adeta, “araf”ta bulunma durumudur. Yani mülki idare amirliğinden vazgeçilmemekte; ama sistem tam olarak işletilmemekte ve adeta “fonksiyonel sistem” gibi çalıştırılmaktadır. Böylece mülki idare amirleri, giderek, “sembolik” ve “protokoler” işlevlere sahip kamu görevlileri haline gelmektedir. Sistemdeki bu erozyon, mülki idare amirlerinin özlük haklarına da yansımaktadır. Artık bir karar verilmeli, “araf”tan çıkılmalı, “mülki idare amirliği sistemi ve amirleri” ya olmalı ya da olmamalıdır. Tercih, mülki idare amirliği sisteminin ve amirlerinin devamından ve tahkiminden yana olacaksa yıllardır sürüncemede bulunan özlük hakları meselesinin halledilmesi işten bile değildir.

Mülki idare amirleri görevlerini yapmaktan, hizmet etmekten yorulmazlar. Ancak mülki idare sisteminin daha etkili işleyişi ve özlük haklarının iyileştirilmesiyle ilgili beklentiler, tartışmalar mülki idare amirlerini yormuştur.

Sözün özü; “Bitmeyen Senfoni”, ama hüznü bir sonla ama coşkulu bir sonla, artık bitirilmelidir.