T. C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI — İÇ - DÜZEN YAYINLARI : 11

İL GENEL YÖNETİMİ VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ ÖRGÜTÜNDE

YETKİ DEVRİ

Yazan
Halis GERDANERİ

İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını
Yeniden Düzenleme Projesi
1972 — Ankara

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının, «İdarede Yeniden Düzenleme» başlıklı bölümünde, plan hedeflerine ulaşmada başarı sağlayabilmek için uygulamada en önemli araç olan Devlet İdaresinin, kendisinden beklenileni yapabilecek bir duruma getirilmesinin şart olduğu, bunun için de idarede yeniden düzenleme yapılması gereği ve yeniden düzenlemede gözönünde bulundurulacak ilkeler belirtilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının son uygulama yılı olan 1967 Yıllık Programında, yeniden düzenlemenin gerçekleştirilmemiş olması ve köklü değişikliklere dayanak olacak ilmî araştırmaların yetersizliği ortaya konulmuştur.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ilgili hedef ve stratejinin merkezî idarenin yeniden düzenlenmesine ait bölümünde idare birimlerinin aşırı büyümelerine engel olmak için, bir yönden bakanlıkların fonksiyonel esasa göre örgütlenmesine çalışılırken diğer taraftan görev ve yetkilerin kademeler arasında en uygun biçimde ayarlanmasını sağlayacak kanunlar çıkarılacağı ve ekonomik ve sosyal kalkınma çabalarına mahallî idarelerin katılmalarının artırılması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mahallî idarelerin ilgi ve sorumluluklarının geliştirilmesi için, bunların ihtiyaca uygun malî bünye ve teşkilât düzenine kavuşturulacağı, merkezî idare tarafından kısıtlayıcı ve mahallî teşebbüsleri önleyici bir idarî vesayet yerine, yol gösterici ve millî hedeflerle ahenkli bir idarî vesayetin temel anlayış olarak kabul edileceği öngörülmüştür.

Yeniden düzenlemeyi gerektiren bu genel nedenler yanında İçişleri Bakanlığında, aşağıda açıklanan özel nedenlerle, bu yeniden düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

1 — İçişleri Bakanlığı Örgütü, bugünün modern anlamı içinde, idarî ve sosyal ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Değişen, gelişen ve artan hizmetleri, 36 yıl önce tesbit edilen örgüt ve kadrolarla yürütme olanağı kalmamıştır. Örgüt, kamu yönetimi alanında ve sosyal ortamda oluşan değişiklik ve ilerlemelere ayak uyduramamaktadır.

2 — Bakanlığın bütünlüğü ve hizmet dağılışları arasındaki denge hem iç birimler, hem de dış kuruluşlar yönünden bozulmuştur.

3 — Bakanlık hizmetleri arasında koordinasyon kalmamıştır.

4 — Bakanlık hizmetlerinin yerine getirilmesinde, iç ve dış çeşitli birim ve kuruluşlar arasında görev karışımları vardır.

5 — Mevcut örgüt, Bakanlığa, Kalkınma Planı, Yıllık Program ve İcra Planlarıyle verilen görevleri karşılamaya yeterli değildir.

İşaretlenen bu genel ve özel nedenler, yapılacak bir araştırmaya dayanılarak, İçişleri hizmet ve örgütünün yeniden düzenlenmesi zorunluluğunu ortaya koymuştur.

Kısaca özetlenen nedenlerle başlatılan İç - Düzen Araştırmasının yönetimin modern kamu idaresinin ilke ve gereklerine göre en iyi şekilde işlemesini sağlayacak tedbirleri de taşıması zorunluğu yetki devrinin özel bir araştırma konusu yapılmasını gerekli kılmıştır.

1970 ve 1971 yıllarında yapılan çalışmalara dayanılarak hazırlanan bu araştırma raporunun, daha geniş bir dağıtımının sağlayacağı yararlar düşünülerek baskısı öngörülmüştür.

Bu raporun baskı yanlışlıklarının düzeltilmesinde emeği geçen Namık Özyiğit ve Bekir Aksoy'a teşekkürlerimi sunarım. 15.2.1973

Metin Dirimtekin

Proje Müdürü

(Merkez Valisi)

İÇİNDEKİLER

Sayfa

Sayfa

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU OTORİTESİNİN ÖRGÜTLENMESİ YÖNÜNDEN YETKİ DEVRİ

Sayfa

İKİNCİ KISIM

TÜRK YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE YETKİ DEVRİ UYGULAMASININ GENEL GÖRÜNÜŞÜ

Sayfa

İKİNCİ BÖLÜM

İL GENEL YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ

Sayfa

ÜÇÜNCÜ KISIM

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ ÖRGÜTÜNDE YETKİ DEVRİ

BİRİNCİ BÖLÜM

YETKİ DEVRİ GELENEĞİ VE UYGULAMADAKİ GELİŞMELER

İKİNCİ BÖLÜM

BUGÜNKÜ UYGULAMA VE YETKİ DEVRİ ZORUNLULUKLARI

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BUGÜNKÜ UYGULAMANIN ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR, ÇÖZÜM YOLLARI VE ÖNERİLER

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÖNSÖZ

Yetki devri ile ilgili bu çalışma, İçişleri Bakanlığında İçişleri hizmet ve örgütünü düzenlemek (İÇ - DÜZEN) amacıyle yapılan çalışmaların bir parçasıdır. 1971 yılı içersinde yapılan ve daha önce teksir edilmiş olan bu araştırma, basımı sırasında yeniden gözden geçirilmiştir. Ancak 1971 yılındanberi araştırma yapılan konularda bazı gelişmeler olmuşsa da, bu gelişmeler dolayısıyle yeni bir inceleme yapılmamış ve araştırmanın ilk hazırlandığı zamanki durumunun aynen muhafazası uygun görülmüştür.

Yetki devri ile ilgili araştırmalara ilk defa Sayın Fikret Nazilli tarafından başlanmış ve Konya, İzmir ve Antalya valiliklerinde konu araştırılmıştır. Bu araştırmalar İzmir, Gaziantep ve Ankara Valiliklerinde ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde yaptığım araştırmalarla tamamlanmış bulunmaktadır. Bundan sonra konunun bir rapor halinde yazımına geçilmiştir.

Yetki devri ile ilgili çalışmalar üç bölümde toplanmış bulunmaktadır. İlk bölüm yetki devrinin teorik açıdan incelenmesine ayrılmıştır. İkinci bölüm «Türk İdaresinde Yetki Devri» başlığını taşıyorsa da, bu bölüm daha ziyade İl Genel İdaresinde Yetki Devri konusunun incelenmesine tahsis edilmiştir. Üçüncü bölüm ise, İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde yetki devri konusuna ayrılmış bulunmaktadır.

Bu konuyla ilgili çalışmalarına yön veren ve fikrî yardımda bulunan Sayın Ziya Çoker'e, Sayın Fikret Nazilli'ye ve Sayın Nazif Demiröz'e teşekkürü bir borç bilirim.

Araştırma yaptığım illerde vali ve vali muavinlerinden, mülâkat yaptığım il idare şube başkanlarından ve yine mülâkat yaptığım Bakanlığımız Merkez Örgütü personelinden çok yardım ve ilgi gördüm. Hepsine ayrı ayrı teşekkür ederim.

Yetki devri ülkemizde üzerinde işlenmiş bir konu değildir. Araştırmalarım sırasında bu bakımdan birçok güçlüklerle ve kaynak yetersizlikleriyle karşılaştım. Bu bakımdan çalışmalarım bazı yönlerden noksan veya yetersiz bulunabilir. Bunların bağışlanacağını ve sonradan yapılacak tenkitlerle giderilebileceğini ümit etmekteyim. Bu araştırma Türk Yönetiminde yetki devri tekniğinin yerleşmesine yararlı olabilirse mutluluk duyacağım.

30 - 1 - 1973
Halis Gerdaneri

GİRİŞ

Yetki devrinin kamu yönetimi alanında uygulamaya konulması oldukça yenidir. Çağımızda devlet anlayışında meydana gelen değişmeler, devletin görevlerini artırıcı yönde gelişmiş, bunun sonucu olarak da devlet örgütleri her gün biraz daha büyümüştür. Böylece her hangi bir kamu yönetimi birimi başında bulunan yöneticiler gittikçe daha çoğalan yetkileri kullanmak, gittikçe daha büyüyen örgüte emir ve kumanda etmek zorunda kalmışlardır. Yöneticilerin görevlerinin ve iş hacminin gittikçe artması, onları yetki devri tekniğinden yararlanmağa zorlamıştır. Bu zorunluluk diğer taraftan yetki devri tekniğinin gelişmesine de olanak hazırlamıştır.

Bugün kamu yönetiminin yetki devri tekniğinden yararlanılmadan başarılı bir şekilde yürütülebilmesi mümkün görülmemektedir. Başarılı bir kamu yöneticisi, bugün, başarıyle yetki devreden bir yönetici olmak zorundadır. Ancak, yetkilerini başarıyle devreden bir yönetici, kendisini önemsiz ve rutin işlere boğulmaktan kurtarır ve daha önemli yönetim görevlerine zaman ayırabilmek olanağına kavuşur.

Türk kamu yönetiminde yetki devri tekniği, gerektiği gibi uygulama alanına konulmuş olmaktan uzaktır. Yetkilerin fazla merkezileştirilmiş olmasının yanında, kamu personelinin yetki devrine yatkın olmaması, durumu daha da ağırlaştırmaktadır. Gerçekten Türk yönetiminde bugün gözlenen verim düşüklüklerinin ve tıkanıklıkların başlıca nedenini, yetki. devri tekniğinin ihtiyacı karşılayacak biçimde uygulamaya konulmamış olmasında aramak gerekir.

BİRİNCİ KISIM

TEORİK AÇIDAN YETKİ DEVRİ

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL ANLAMDA YETKİ

I — YETKİ KAVRAMI

Yetki devrini inceleyebilmek için, önce «yetki» nin ne olduğunu açıklığa kavuşturmak gerektiği kanısındayız. Bu nedenle incelememize yetki kavramını ele almakla başlayacağız ve yetki devrini ilgilendiren yönlerine kısaca değinmekle yetineceğiz.

A — YETKİNİN TANIMI VE KAYNAKLARI

Kamu yönetiminde yetki, idarî otoriteden bağımsız olarak düşünülemez. İdarî bir tasarruf, mevzuatın bu iş için görevlendirdiği makam tarafından yapılırsa geçerli olur. Bu tasarrufu yapabilme yetenek ve iktidarına «yetki» diyoruz (1). Demekki, yetki, bir kamu otoritesi hesabına mevzuata uygun olarak hukukî bir tasarrufta bulunmak iktidarıdır (2).

(1) LAUBADERE, André de, Traité Elémentaire de Droit Administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurispuridence, 4 Baskı, Paris, 1963, s. 234

(2) WIGNY, Pierre, Droit Administratif Principes Généraux, 4. Baskı, Edition Bruylant, Bürüksel, 1962, s. 65

Bu tanımdan anlaşılan birinci husus, yetkinin kişiye değil, göreve bağlı olmasıdır. Yani yetki, makama verilir, bu makamı işgal eden kimsenin şahsına verilmez.

Bu tanımdan çıkarılan diğer bir sonuç ise, kamu görevlisi için yetkinin bir hak değil, bir yükümlülük olmasıdır. Bir yetkiyle donatılmış kamu görevlisi, bunu kullanmaktan kaçınamaz; ancak örgüt kanunu böyle bir kaçınma olanağını yetki sahibine tanımış olsun, Yetki devri bu kaidenin bir istisnasını teşkil etmektedir (3).

Bir kamu kişisinin veya otoritesinin yetkilerinin kaynağı kanun veya hukukun genel ilkeleri olabilir (4). Uygulamada çeşitli kamu otoritelerinin yetkileri, Anayasa, kanun ve tüzüklerle tayin edilmektedir. Hatta kazaî içtihatların, yazılı olmıyan genel hukuk ilkelerine dayanarak, böyle yetkiler tayin edebildiklerine de uygulamada rastlanılmaktadır (5).

Yetkinin kaynağı herşeyden önce, Anayasadır. Bizim Anayasamız da yetkinin ana kaynağı durumundadır ve 5, 6, ve 7. maddelerinde devlet yetkilerini üç grup halinde toplamaktadır. Bu maddelerde Anayasamız, yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisine vermiştir ve bu yetkinin devredilemiyeceği hükmünü koymuştur. Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelere bırakılmıştır. Yürütme görevi de, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Anayasamız devlet yetkilerini üç ayrı organa vermiş olmakla beraber, her üç organa verilen yetkilerin niteliği ve kaynağı aynı değildir. Zira Anayasamız yasama ve yargı yetkisinin yanında, yürütme görevinden söz etmektedir. Yâni yürütme organına verilen bir «yetki» değil, «görev» dir. Anayasa gerekçesinde ise, yasama yetkisinin ilkel ve genel olmasına karşılık, yürütmenin müştak (dérivé) bir yetki olması sebebiyle, «görev» kelimesiyle ifade edildiği belirtilmektedir (6). Yürütme, yasama organının çıkardığı kanunların uygulamasından ibarettir ve kaynağını kanundan almayan tasarruflarda bulunamaz. 1961 Anayasamızın getirdiği bu esaslar, «güç-

---

(3) WIGNY, a.g.e., s. 66 ve LAUBADERE, a.g.e., s. 246

(4) WALIME, Droit Administratif, 9 baskı, Editions Sirey, Paris, 1963, s. 453

(5) ZILEMENOS, Constantin, Substitution et Délégation En Droit Administratif Français, Librairie Générale de Droit Et De Jurisprudence, Paris, 1964, s. 8

(6) T. C. Gerekçeli Anayasa, May Yayınları, İstanbul, 1968, s. 23

ler ayrılığı» sisteminin tam olarak benimsenmediğini göstermektedir (7).

B — YETKİNİN GENEL İLKELERİ

a — Uzmanlık İlkesi

Kamu hukuku alanında, kamu organları arasında yetkilerin parçalanmış olduğu görülmektedir. Uzmanlıktan yararlanmak ve en iyi sonucu alabilmek için bu yola gidilmektedir. Örneğin bakanlardan her birisi, bir yönetim bölümünün başı durumundadır.

Bundan başka, bir eylemin geçerli bir biçimde tamamlanması, birçok kamu organının işbirliğini gerektirmektedir. Mahallî idare organlarının bazı kararlarının, birtakım vesayet makamlarının onamasına tabi olmasını buna örnek olarak gösterebiliriz (8). Kamu organları arasındaki işbirliği sayesinde bazı eylemlerin tamamlanabilmesi zorunluluğu, yönetilenleri korumak gayesini gütmektedir.

b — Hukuka Bağlılık İlkesi ve Takdir Yetkisi

İdare hukukunun, tabiî hukuk ve ferdiyetçilik akımlarından kuvvet alan en önemli ilkelerinden birisi, idarenin hukuka bağlılığıdır. Kamu personeli mevzuata uygun hareket etmek zorundadır. Bu ilke «hukuk devleti» anlayışının da temelini teşkil eder.

1961 Anayasamız idarenin hukuka bağlılığını sağlayacak bütün esasları getirmiş bulunuyor. 6. maddesinde yürütme görevinin «kanunlar çerçevesinde» yerine getirileceğini hükme bağlamakta; 8. maddesi ise, Anayasa hükümlerinin sadece yasama ve yargı organlarını değil, yürütme organını ve idare makamlarını da bağlayacağını amir bulunmaktadır. Ayrıca 114. madde de, «idarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz», hükmünü koymuş bulunmaktadır.

Ancak kamu hizmetlerini düzenleyen hukuk kuralları, bütün ayrıntılarına kadar bu hizmetleri düzenleyemiyeceği gibi, idareye, zaman

(7) SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, 2. Baskı, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını : 271, Ankara, 1969, s. 251

(8) WIGNY, a.g.e., s. 67

ve yerin ve durumun gereklerini takdir hususunda serbest bir alan bırakması gerekir (9). Gerçekten idare, hemen her olayda belli bir takdir yetkisi alanını elinde bulundurmaktadır. Bu alan, kanunun idareye bıraktığı seçme hürriyetine ve koyduğu sınırlara göre, daralıp genişlemektedir (10). İdarenin sahip olduğu bu hareket ve karar serbestisine, idarenin takdir yetkisi (pouvoir discrétionnaire) denilmektedir.

Fakat kanun bazan idareye hiç serbest hareket alanı bırakmamakta ve hattı hareketini tamamen ona dikte etmektedir. Bu gibi hallerde idare, herhangi bir hareket ve karar serbestisine sahip değildir (11). Böyle durumlarda idarenin takdir yetkisi söz konusu olamaz; sadece bağlı yetkisinden (ocmpétence liée) sözedilebilir.

c — Amaç İlkesi

Bir yetki ancak verildiği amaç için kullanılabilir. İdarî bir eylemin amacı ise, en genel bir tarzda, kamu yararı olarak tanımlanabilir. Bu gaye asla, bir kişinin veya memurun yararı olamaz. Genellikle yetkiyi veren kanun veriliş amacını da açıklar (12).

C — YETKİ EKSİKLİKLERİ

Yetki eksiklikleri, yetki tecavüzü ve usulüne göre yapılmamış atama durumlarında kendini gösterir.

Bir kamu görevlisi yetkilerinin sınırını aştığı zaman yetki tecavüzünden sözedilir. Yetki tecavüzü madde, yer ve zaman bakımlarından meydana gelebilir. Bir yetki devri olmadan, aşağı kademedeki kamu personelinin yukarı kademenin yetkisi içine giren hususlarda tasarrufta bulunması veya yukarı kademedeki bir amirin alt kademedeki bir memurunun yetki alanına karışması tipik yetki tecavüzü halleridir.

Bir kamu personelinin atama işleminin usulüne göre yapılmamış olması veya bu kişinin kabul edilen istifa veya emekliye sevk işlemlerinden sonra yaptığı işlemler için yetki eksikliğinden sözedilir.

---

(9) ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, Marifet Matbaası, İstanbul, 1952, s. 298
(10) WALINE, a.g.e., s. 451
(11) WALINE, a.g.e., s. 450
(12) WIGNY, a.g.e., s. 68

Yetki eksiklikleri, yapılan idarî eylem ve işlemleri batıl kılar ve idarî kaza mercileri nezdinde bu eylem ve işlemlerin iptali mümkündür. Hatta bazı hallerde, bu eylem ve işlemler hakkında yokluk iddiasında bile bulunulabilir ([13]).

Yetki eksiklikleri sebebiyle idarî işlemlerin butlan veya yoklukla malul olması kaidesinin iki istisnası vardır; bunlar lüzum teorisi ve fiilî memur teorisidir. Bu teorilere kısaca bir göz atalım.

a — Lüzum Teorisi

Atama işlemi usulünce yapılmış kamu görevlileri, gerek yetki tecavüzü ve gerekse şekil ve esas yönünden normal olarak mevzuata uygun olmayan, fakat istisnaî hallerde son derece ivediliği nedeniyle geçerli sayılan bazı eylemlerde bulunabilirler ([14]). Buna lüzum teorisi adı verilir.

Lüzum teorisinin geçerli olabilmesi için bazı koşullar gereklidir. Önce eylem yapacak kamu görevlisinin atama işlemi usulüne göre yapılmış olmalıdır. Sonra bu eylem istisnaî hallerde ve son derece ivedi durumlarda yapılmalıdır. Nihayet yetki tecavüzü yetki gaspı sayılacak kadar ağır olmamalıdır.

b — Fiilî Memur Teorisi

Lüzum teorisinde memurun atama işleminde bir kusur olmaması gerekli idi. Hukuk güvenliğinin sağlanması için, bazı koşullar altında atama işlemi kusurlu olan bir memurun yaptığı işlemler, geçerli sayılmaktadır. Üçüncü kişiler için memurun atama işleminin usulüne göre tamamlanıp tamamlanmamış olduğunun denetlenmesi mümkün değildir. Ancak işlemi yapan memur resmî bir mahalde ve normal olarak bu yerde yapılması gereken işlemi üst mercilerin de kuşkusunu çekmeden yapmış olmalıdır. Böyle bir durumda iyi niyetli bir üçüncü kişi, bu işlemin geçerli bir işlem olduğunu ileri sürebilir.

Harp gibi olağanüstü hallerde fiilî memur teorisinin kapsamı daha genişleyebilmektedir. Bir yetki gaspı durumu olmadıkça, atama

---

([13]) ARTUKMAÇ, Sadık, Bizde İdarenin Mürakabesi, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1950, s. 375

([14]) WIGNY, a.g.e., s. 69

işlemi usulüne göre yapılmamış fiilî memurun yerine usulüne göre başka atama yapılmasında imkânsızlık varsa, bu memurun yaptığı işlemler geçerli sayılmaktadır ([15]).

II — YETKİ DEVRİNİN ANLAMI VE KAPSAMI

A — YETKİ DEVRİNİN ANLAMI

a — Tanım

Genel anlamda yetki devri, kendi yerine karar almak, bir eylemde bulunmak veya bir emir vermek hakkını başkasına devretmek ve elde edeceği sonuçlardan onu sorumlu kılmaktır ([16]). Kamu yönetimi alanında yetki devri anlayışı, yukardaki tanıma uygundur ve idarî bir otoritenin yetkilerinden bazılarını idarî bir organa devredilmesi anlamına gelmektedir ([17]).

Yetkiler genellikle idarî hiyerarşinin üst kademelerinde toplanmakta ve mevzuat yetkileri belli idarî makamlara vermektedir. Alt kademe bu yetkileri, ancak, yetki devri tekniğinden yararlanarak kullanabilme olanağına sahip olabilmektedir ([18]).

b — Terminoloji

Türk kamu yönetimine yetki devri tekniği, tam anlamıyla girmiş ve yerleşmiş değildir. Terminoloji konusunda, bu nedenle tam bir uyuşma yoktur. Bu tekniği ifade etmek için «yetki devri», «otorite devri», «yetki dağıtımı», «yetki dağılımı» gibi terimlerin kullanıldığı görülmektedir. Bu terimlerle ifade edilmek istenen hususlar bazen farklı olabilmektedir. (Örneğin; «yetki dağıtımı» veya «yetki dağılımı» te-

---

([15]) WIGNY, a.g.e., s.70

([16]) GARDNER, D. Neely et DAVIS, N. John, La Délégation de Pouvoirs, Version Française de Michel De Jihef, Edition Gamma, Paris, 1968, s. 2

([17]) AUGBY, R. Drogo, Traité de Contentieux Administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurispuridence, Paris, Tome II, s. 572

([18]) GORVINE, Albert, Çeviren: Mümtaz Soysal, Amme İdaresi Notları, SBF ders notları, teksir halinde, 1967, s. 41

rimleri ile çoğu kez yetki genişliğinin (déconcentration) kastedildiği de görülmektedir.

Bu tekniği ifade için Fransızca kitaplarda «délégation de compétence» veya «délégation de pouvoir» deyimleri kullanılmaktadır. İngilizce kitaplarda ise, «delegation of authority» veya «delegation» deyimleri kullanılmaktadır. İngilizce ve Fransızca bu deyimlerin karşılığı olarak, Türkçede son zamanlarda «Yetki Devri» deyiminin diğerlerine tercih edilmekte olduğu ve bunun nisbeten yerleşmiş olduğu müşahede edilmektedir. Bu sebepten ben de incelememde «yetki devri» deyimini tercih etmiş bulunuyorum.

B — YETKİ DEVRİNİN KAPSAMI

Yetki devri üç yönlü bir işlemi kapsar ([19]) :

1 — Bir üst tarafından astlara bazı görevler verilmesi. (Belirli, işlerin planlanması ve yapılması gibi)

2 — Taahhütlere girişmek, kaynakları kullanmak ve görevlerin yapılması için gerekli diğer işleri yapmak için müsaade (yetki) verilmesi.

3 — Önceki maddede sayılan işlerin yapılması hususunda amirlerine karşı sorumluluk yaratılması.

Teorik açıdan yetki devrinin bu üç yönü birbirinden ayrılmaz birbirine bağlıdır. Ancak gerçek bir yetki devrinden sözedilebilmesi için, hiyerarşinin alt kademelerine karar almak yetkisinin devri gereklidir ([20]). Yetki devrinde en uygun şekil, görev ve sorumluluğun, otorite ve karar verme yetkisiyle beraber mümkün olan en alt kademeye devredilmesidir ([21]).

Bir idarî örgütün başında bulunan yöneticinin, bu örgütün bütün faaliyetlerinden sorumlu olması ve alt kademe personeli arasında gö-

---

([19]) NEWMAN, H. William, Çeviren: Kenan Sürgit, Sevk ve İdare, TODAİE yayınları No: 115, Ankara, 1970, s. 206

([20]) Manuel d'Administration Publique, Programme d'Assistance Technique des Nations Unies, New York, 1964, s. 109

([21]) McQUAIG, Jack H., How To Motivate Men, Frederick Fell Inc., New York, 1967, s. 119 (Eserin 11 numaralı bölümünün Fikret Nazilli tarafından Türkçeye çevirisinden yararlanılmıştır.)

rev bölümü yapması normaldir. Bu yönetici, o zamana kadar bizzat yapageldiği işleri yapmakla alt kademeden bazı kimseleri de görevlendirebilir. Ancak bunu yapmakla «yetki devri» yapmış olmaz; sadece bazı alt kademe personeline yeni görevler vermiş olur. Çünkü görevle birlikte, bazı karar alma ve icra, hatta planlama yetkisinin hiç olmazsa küçük bir kısmının devredilmesi gereklidir ([22]).

Burada çok sık uygulamasını görmekte olduğumuz, «imza yetkisi devri» nin niteliğini açıklığa kavuşturmakta yarar vardır. İmza yetkisi devri, bir servisin iç örgütlenmesiyle ilgili bir sorundur. Servisin başındaki yönetici, bazı işlemlerde yerine imzalama yetkisini, başkasına devretmekte, fakat yetkiyi devretmemektedir ([23]). İmza yetkisine sahip olan personel, yaptığı işlemlerden sadece disiplin bakımından ve üstüne karşı sorumlu olabilir ([24]). Fransa'da geniş uygulamasını gördüğümüz imza yetkisi devri, gerçek anlamında bir yetki devri değildir. Bu tekniği ilerde yeniden ele alacağız.

III — YETKİ DEVRİNİN ÖNEMİ VE GEREĞİ

A — YETKİ DEVRİNİN GEREĞİ VE YARARLARI

Zamanımızda devlet anlayışı büyük değişikliğe uğramış bulunmaktadır. Eski polis devleti anlayışı yerini sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır. Devlet, kişinin sosyal refahını sağlayacak tedbirleri almakla görevlidir. Bundan başka memleketimiz gibi az gelişmiş ülkelerde kalkınma arzusu gittikçe daha şiddetlenmekte, devlet ekonomik kalkınmayı sağlamak görevini de üzerine almak zorunda kalmakta ve ekonomik hayata gittikçe dozu artan ölçüde karışmaktadır.

Bu gelişmeler devletin görevlerini her gün biraz daha artırmaktadır. Devletin görevindeki artışlar, kamu yönetimi alanında da işlerin gittikçe artmasına neden olmakta, yönetim örgütleri her gün biraz daha büyüyüp gelişmektedir. Bunlara paralel olarak yüksek kademe yöneticilerinin görevleri ve iş hacmi de gittikçe artmaktadır.

([22]) NEWMAN, a.g.e., s. 205

([23]) Fransa'da Valilerin İmza ve Yetki Devirleri Hakkında İdarî Reformla Görevli Devlet Bakanlığı Talimatı, Çeviren: Mecit Sönmez, Teksir edilmiş halde, s. 5

([24]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 56

Kamu yönetimi bilimi, yüksek kademe yöneticilerinin iş yükünü hafifletmek ve daha önemli sorunlara zaman ayırmalarını sağlamak amacıyle «yetki devri» adı verilen bir tekniği geliştirmiş bulunuyor. Bu teknik aynı zamanda kendisine yetki devredilen astın gelişme ve yetişmesine de imkân vermekte ve daha kaliteli bir yönetimin ortaya çıkmasına büyük katkıda bulunmaktadır ([25]).

B — YETKİ DEVRİNE KARŞI İLERİ SÜRÜLEN İTİRAZLAR VE İTİRAZLARIN GEÇERLİLİĞİ

Yetki devrine karşı bazı yöneticilerin sık sık itirazda bulundukları görülmektedir. İleri sürülen itirazları incelemek ve geçerliliğini tartışmak, yetki devri tekniğini iyi kavrayabilmek için gereklidir.

Yetki devrine karşı yetkinin sahibi olan yüksek yöneticilerce özellikle şu itirazlar ileri sürülmektedir :

1) Bu işi maiyetimdeki bütün memurlardan daha iyi yaparım. Bu işi benden daha az anlayan kimseye havale etmem doğru olmaz. Nasıl olsa bu işten sorumlu olan da benim ([26]).

2) Yetki devrebileceğim ve bu işi yapabilecek yetenekte astım yoktur. Bu konuda ikinci derece amirlerden hiçbirine gövenemem ([27]).

3) Ben yetki devretmek istiyorum fakat yetkiyi devrettiğim memurlar bu yetkiyi kullanmak istemiyorlar ([28]).

4) Devrettiğim yetkinin akıbetini izlemek ve yaklaşan güçlükleri giderecek uyarı ve özel denetim olanağı bulamıyorum. Denetim düzeninin yeterliliğine güvenemediğim için de, yetki devri hususunda çekingen davranıyorum ([29]).

([25]) CARLSON, Dick, Çeviren: Kâmil Demircioğlu, Modern İdarenin Prensipleri, Basılmamıştır.

([26]) N.C. ANGUS, Amme İdaresinin Unsurları, TODAİE Ders notları (1956 - 1957), teksir halinde, s. 13

([27]) McQUAIG, a.g.e., s. 116

([28]) NEWMAN, a.g.e., s. 254, ve ANGUS, a.g.e., s. 13

([29]) NEWMAN, a.g.e., s. 253

5) Bazı işleri kendim yapmaktan hoşlanıyorum. Onun için bu başkasına devretmiyorum ([30]).

Bu itirazlara karşılık şu cevaplar verilmektedir :

1) Bir işi örgütün başında bulunan yöneticinin, bütün astlarından daha iyi yapabilmesi (aslında bu inan yöneticinin sandığı ölçüde doğru olmayabilir), yine de bu işi yeteri kadar iyi yapan birisine devretmemesini gerektirmez. Sorun bir işi yöneticinin mi, yoksa astın mı daha iyi yapabileceği değildir. Yönetici dikkatini, bu işi yapmamakla, örgütlenme, planlama ve denetim gibi başkasına devri mümkün olmayan, daha önemli görevleri daha iyi yapıp yapamayacağı üzerinde toplamalı ve tercihini buna göre yapmalıdır.

Eğer bu işi gerektiği gibi yapabilecek astın yokluğu açıkça teşhis edilebiliyorsa, astın yetiştirilmesi için eğitim yönüne gidilmeli veya yeterli bir kişi göreve alınmalıdır ([31]).

2) Yöneticinin yetki devrinden kaçınmasında asıl neden, genç astlarının zamanından önce kendi yerini alabilecekleri korkusudur. ([32]). Halbuki böyle bir korku yersizdir. Yerini alacak kadar astını yetiştirmiş olmayı, iyi bir yönetici sevinçle karşılamalıdır. Zira kendisi, bu takdirde daha önemli ve daha ağır sorumlulukları gerektirecek görevlere hazır demektir ([33]).

3) Yetki devrinde en önemli hususlardan birisi, kendisine yetki devredilen kimsenin, görevini anlaması ve bu görevi kabul etmesidir. Astın yetki devrini kabul etmemesi mümkündür. Kabul etmemenin sebeplerini araştırmak ve bu nedenleri karşılayacak çare bulmak gereklidir ([34]).

(a) Ast birçok sorunlarla kendisi uğraşmaktansa amirine sormayı daha kolay bulabilir. Bu bir alışkanlık sorunudur. Amir, yol göstermek suretiyle, astına yaptığı yardımlarda, onda insiyatif ve sorumluluk alışkanlıkları yaratmağa çalışmalı, yetki devrine hazır hale getirmelidir.

([30]) McQUAIG, a.g.e., s. 116

([31]) NEWMAN, a.g.e., s. 252

([32]) CARLSON, a.g.e.,

([33]) ANGUS, a.g.e., s. 13

([34]) NEWMAN, a.g.e., s. 254

(b) Tenkit edileceği endişesi, memuru kaçınmağa zorluyabilir. Amir buna engel olmak için, olumsuz ve kırıcı tenkitlerden daima kaçınmalıdır. Bu takdirde yapıcı uyarmaların memurca olumlu karşılanması daima muhtemeldir.

(c) Astın zaten yapabileceğinden fazla işi varsa, yetki devrine karşı çıkabilir. Eğer ast gerçekte aşırı bir yük altındaysa, böyle bir memura insiyatif ve düşünce isteyen yeni görevler yüklememek yerinde olur.

(ç) Astın kendine güveni olmaması da onu yetki devrini kabul etmemeğe sevkedebilir. Bazı kimselerin ağır sorumluluklar taşımaya yeterli psikolojik yapıya sahip olmadıkları gerçektir. Bu gerçek, yetki devrinde daima nazara alınmalıdır. Fakat genel tecrübe gizli yeteneklerin yüzeyde görünenden çok daha fazla olduğunu gösteren örneklerde doludur.

(d) Yeni sorumluluklar kabul etme, çoğu zaman memurun, daha çok zihnî faaliyet ve hissî baskı altında kalması demektir. Az veya çok başarısızlık şansı olduğunu da kabul etmelidir. Bu olumsuz etkenlere, teşvik tedbirlerinin de noksan oluşu eklenirse astın devredilen yetkiyi kabul etmemesi normaldir. Bu nedenle yetki devrini kolaylaştıracak, ücret artışı, daha iyi yükselme olanağı, hoşa giden bir unvan, örgüte itibar taşıyan bir statü, daha iyi çalışma koşulları, şahsen takdir gibi özendirici tedbirlere önem vermelidir.

4) Bir yönetici sevdiği işleri değil, kendisinin yapması gereken işleri yapmalıdır. Sevdiği gerekçesiyle bazı önemsiz işlerle zamanını israf etmesi doğru olmaz. Çünkü önemli işleri ihmal etmesi tehlikesi ortaya çıkar.

5) Bazı yöneticiler tabiaten tehlikeye atılmaktan kaçınırlar. Gerçekte astlara görev vermek kolaydır, fakat yetki devretmek cesaret işidir ve bazı riskleri göze almak gerekir. Ancak yönetici, yetki devretmekle sağlanacak kazancın, karşılaşılacak risklerden daha fazla olduğunu gözönüne almak zorundadır ([35]).

C — BAŞARILI BİR YETKİ DEVRİ İÇİN GEREKLİ LİDERLİK VASIFLARI

Yetki devri tekniği, her şeyden önce, yetkiyi devredecek yöneticinin liderlik vasıflarıyle yakından ilgilidir. Yetki devrinin başarıya

([35]) NEWMAN, a.g.e., s. 254

ulaşması ve arzu edilen sonucun elde edilebilmesi de, büyük ölçüde buna bağlıdır. Yetki devreden yöneticide bulunması gereken vasıfları kısaca incelemeyi araştırmamız için zorunlu görmekteyiz. Seckler - Hudson'a göre yetki devreden yöneticide aşağıdaki vasıflar bulunmalıdır (36) :

1) Bir örgütün başında bulunan yöneticinin, örgütün programını ve amacını iyi kavranış olması ve örgütteki her kişi veya grubun bu amaç ve programın gerçekleşmesinde en uygun rolü nasıl oynayabileceklerini iyice idrak edebilmesi gerekir. Ancak bundan sonra başarılı bir yetki devrinden söz edilebilir.

2) Yüksek yönetici örgütün programını iyi bilebilmişse, örgütüne bir çok damar birleştiren ve iyi çalışan bir kalp sağlamış olur. Artık bu yönetici, bağlı veya yarı bağımsız kısım ve şubelere yetki devrederek, kendisi de bütün mesaisiyle en yüksek kademede koordinasyon, denetim, planlama gibi görevlerle rahatça meşgul olabilir.

3) Yüksek yöneticide insanları anlama ve değerlendirme yeteneği bulunmalıdır. İnsanları anlamak, değerlendirmekten daha zordur; çünkü bunu yapabilmek için sadece şimdi ne olduklarını değil, illerde ne olabileceklerini de kestirebilmek gerektir. Ancak bu durumda isabetli yetki devri yapılabilir.

4) Yüksek yönetici örgütte karşılıklı güven ve saygı bağları sağlayabilmelidir. Çünkü yetki devrettiği kimselerde bir lider ve yönetici durumuna gelirler. Yüksek yöneticinin kendi başarısı büyük ölçüde bu kimselerin çalışmasına bağlı hale gelir. Yönetici yetki verdiği kimseye güvenmeli ve saygı duymalıdır; bu hiseleri duymuyorsa daha başlangıçta yanlış olur. Aynı şekilde yönetici memurunun da kendisine güvenmesini ve saygı duymasını sağlamalıdır. Bu ise her şeyden önce yöneticinin sağlam ve dengeli bir karaktere sahip olmasıyle sağlanır. Ancak böylece örgtte saygı ve güvene dayanan başarılı çalışma ortamı sağlamış olur.

5) Yüksek yönetici otokratik değil, demokratik bir lider olmalıdır. Bir karara varmadan önce, acele etmemeli etrafıyla gerekli görüşmelerde bulunmalıdır. Karar verme işlerine katılan yardımcılar, ilerde ken-

---

(36) SECKLER-HUDSON, Catheryn, Çeviren: Gülgün Göneng, Nazarî ve Tatbikî Teşkilât ve İdare, TODAİE Tercüme Serisi Yayını No: 8, Ankara, 1968, s. 103 - 107

dilerine verilecek yetkiyi üzerlerine alacak biçimde yetiştirilmiş olacaklar ve yetkiyi kabul ederek kullanabileceklerdir.

IV — YETKİ NE ZAMAN, NASIL VE KİME DEVREDİLMELİDİR ?

A — YETKİ NE ZAMAN DEVREDİLMELİDİR ?

Bir örgütün başında bulunan amir, belli başlı görevlerini yerine getirebilmek için kendisine yeteri kadar zaman ayırmalıdır. Amirin düşünmek, güdülen siyaseti formüle etmek, örgütü gözden geçirmek, maiyetiyle ve halkla temas etmek, çalışmaları planlamak, kendisine doğrudan doğruya sorumlu bulunan yöneticinin işlerini koordine etmek ve denetlemek gibi aslî görevlerini yeterince yapabilecek zamanı olmalıdır. (37).

Örgütün başındaki yönetici, ağır iş yükü altında bunalıyorsa, yeteri kadar yetki devretmiyor demektir. Bunun sonucu olarak da, versoneli hizmete teşvik etmede ve onlardan en verimli sonuçları almada, yöneticinin zaafa düşmüş olduğuna hükmetmek gerekir (38).

Ancak bundan, her yöneticinin her zaman yetki devri yapmalıdır biçiminde bir sonuca varmak, hatalı olur. Bir örgütte iş hacmi azsa, az sayıda personel çalışmaktaysa ve esasen bütün işler yeterli bir şekilde görülmekteyse yetki devrine gerek yoktur (39).

Yetki devrinin gerekip gerekmediğine karar verirken dikkate alınması gereken diğer bir husus da, örgütte yaratılmış olan havadır. Eğer örgütün havası uygunsa yetki devri yapılır ve bunu koruma kolay olur (40). Eğer böyle bir hava yoksa yüksek yöneticiye düşen ilk görev bu havayı yaratmak olmalıdır.

---

(37) ANGUS, a.g.e., s. 12

(38) McQUAIG, a.g.e., s. 116

(39) BRASSOR, The American University'de 1963 - 1964 ders yılında Şerafettin Türkmenoğlu tarafından tutulan «Public Administration» ders notları, tercüme eden: Ergun Gökdeniz.

(40) CARLSON, a.g.e.

B — YETKİ NASIL DEVREDİLMELİDİR ?

Yetki devri işleminden önce bir hazırlık devresi gereklidir. Hazırlık devresinden sonra, yetki devri bazı ilkelere uyularak yapılmalıdır. Aksi halde başarılı bir yetki devri mümkün olmaz.

a — Yetki Devrine Hazırlık

Yetki devri, bazı hazırlıklardan sonra yapılmalıdır. Aksi halde tam bir başarısızlıkla karşılaşılması muhtemeldir. Yetki devrinden önce ne gibi hazırlıklar gerektiği konusunda, şu hususların yerine getirilmesi tavsiye edilebilir :

1) İş analizi yapılması : Yetki devrine başlamadan önce iş analizi yapılmalı ve yetkinin hangi sınırlar içinde devredileceği belirtilmelidir (41). Bundan sonra bir görev listesi çıkarılmalıdır.

2) Standartların saptanması : Faaliyetlerin standart hale getirilmesi hem yetki tecavüzünün önlenmesi, hem de yetki devrinde kolaylık sağlanması yönünden gereklidir (42). Kamu yönetiminin her alanında faaliyetlerin standartlaştırılması ve yol gösterici olarak bundan yararlanma olanağına kavuşulması güçtür. Ancak bu yapılmadan, tam bir güven içinde yetki devrinin mümkün olmıyacağı kabul edilmelidir.

3) Amacın saptanması : Yetki devriyle ulaşılmak istenen amaç kesinlikle tanımlanmalı ve açıklığa kavuşturulmalıdır. Çok kere bunun ihmal edildiği ve ayrıntı arasında kaybolup gittiği görülmektedir (43).

4) Politikanın saptanması : Yetki devredilene kolaylık sağlamak üzere yetki kullanılırken uyulması gereken esaslar örgütün politikası olarak saptanmalıdır. Bu esasların bir yönerge şeklinde yararlanılmaya sunulması dah uygun olur (44).

b — Yetki Devredilirken Uyulması Gereken İlkeler

Yetki gelişigüzel devredilirse, istenen sonucun elde edilmesi güç olur. Yetki devrinde bazı ilkelere göre hareket edilmesi zorunludur. Bu ilkeleri teker teker ele alarak inceleyelim.

---

(41) TORTOP, Nuri, Amme İdaresi, Şen Yuva Matbaası, Ankara, 1968, s. 70
(42) BRASSOR, a.g. not
(43) CARLSON, a.g.e.
(44) BRASSOR, a.g. not

1) Yetki alanı açık olarak belirtilmeli ve verilen yetkiler kesin olmalıdır. Devredilen yetkiyle başka birisinin yetki alanına tecavüz edilmeden faaliyet gösterilebilmelidir. Yetki karışımı tehlikesi halinde, yetkiler üzerindeki sınırlamalar birer birer sayılmalıdır ([45]).

2) Yetki devri sözlü değil yazılı bir metinle yapılmalıdır ([46]). Ancak bu halde istenen kesinlik ve açıklık sağlanabilir.

3) Verilen veya devredilen sorumluluk, verilen yetkiye denk ve uygun olmalıdır. Bu konuya ilerde tekrar döneceğiz.

4) Devredilen yetkiyle verilen işi başarmak mümkün olmalıdır. Yüksek yönetici yetki devriyle ortaya çıkacak sakıncaları aşağı yukarı önceden kestirebilmeli ve tehlikeler başarıya engel olacak kadar büyükse yetki devredilmemelidir. Sakıncaların büyüklüğüne rağmen, yine de yetki devretmek zorunlu görülüyorsa, işin güçlüklerini yetki devredilecek memura açıklamak ve ona yetkiyi alıp almamakta tercih hakkı vermek gerekir. Verilen görev olduğundan daha kolay gösterilmememelidir. Başarısızlık tehlikesi büyükse işi, yöneticinin kendisinin yürütmesi daha uygun olur ([47]).

5) Yönetici yetki devrinin dozunu iyi ayarlamalıdır. Ne gereğinden az, ne gereğinden fazla yetki devredilmemelidir. Yetkinin gereğinden az devredilmesi yönünde genel bir eğilim olduğundan daha önce sözetmiştik. İşleri kolayından alma ve böylece kendine bir rahatlık sağlama yolunu benimsiyerek gereğinden fazla yetki devretmeği tercih eden yöneticilerin varlığına da değinmek gerekir. Personel durumu ve denetim olanakları göz önüne alınmadan yapılan bu türlü yetki devirleri de, gereğinden az yapılan yetki devri gibi zararlıdır ([48]).

6) Yetki devrinin komuta hattının en alt kademelerine kadar nüfuz etmesi gerekir. Yetki işin yapıldığı yere en yakın kademedeki makama devredilmelidir ([49]). Yetki devrinin sadece baş yöneticinin yakın yardımcılarına değil örgütün en alt kademelerine kadar uzamasının iki önemli yararı vardır ([50]) :

([45]) SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 108

([46]) BRASSOR, a.g. not.

([47]) SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 111

([48]) McQUAIG, a.g.e., s. 10 ve SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 113

([49]) TORTOP, a.g.e., s. 70

([50]) ANGUS, a.g.e., s. 13

(a) Böyle bir devir faaliyeti, kuruluşa amacına ulaşmak yönünden en geniş ölçüde yönetim potansiyeli ve enerjisi kazandırır.

(b) Yöneticilerin enerjisini en geniş ölçüde verimli br çalışma alanına doğru yöneltir. Çünkü insanlar önemli bir iş gördüklerine inandıkları zaman yani karar vermek ve teşebbüsü elinde bulundurmak yetkisini haiz oldukları zaman en verimli biçimde çalışırlar.

7) Yetki devrinde dikkat edilmesi gereken hususlardan birisi de kumanda birliğinin bozulmamasına dikkat edilmesidir. ([51]). Kumanda birliği bozulduğu takdirde ahenkli bir çalışma sağlanamaz ve koordinasyon da bozulur.

8) Yetki devreden yüksek yönetici devrettiği yetkiyi geri alabilme hakkını ve yetkisini korumaktadır. Devredilen yetki, ast tarafından iyi kullanılamadığı veya zorunlu bazı durumlar ortaya çıktığı zaman, daima geri alınabilir. Ancak bu sık sık ve fuzulî olarak yapılırsa, yetki devrinde istikrar sağlanamaz, astın verilen yetkiye olan güveni sarsılır ve istenilen randıman alınamaz. Genel bir kural olarak, ilk yetki dağıtımı yapılırken saptanan şeklin, o iş tamamlanıncaya kadar aynı kalabilmesine dikkat edilmelidir ([52]). Ancak bu halde ast, kendisine devredilen yetkinin olanca gayretini sarfetmesine değecek kadar kararlı ve emin olduğuna inanabilir ve yetki devrinden beklenen sonuç alınabilir.

9) Yetki devriyle örgütün esas amacı ve genel politikası desteklenmelidir ve bütün çabalar bu yöne yönelmiş olmalıdır ([53]).

C — YETKİ KİME DEVREDİLMELİDİR ?

Yetkisini devredeceği kişiyi seçmek, yönetici için üzerinde durulması gereken en önemli sorunlardan birisidir. Bu konuda uyulması gereken bazı esaslar vardır. Bunları teker teker ele alarak inceliyelim.

1) Kime yetki devredileceği konusunda dikkat edilmesi gereken en önemli husus, yetki devredilen kişinin bu görevi yapabilecek derecede özel yeteneğe sahip olmasıdır ([54]). Bu yetkiyi kullanacak ye-

([51]) TORTOP, a.g.e., s. 70
([52]) SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 109
([53]) SECKLER-HUDSON, a.g.e. s. 112
([54]) SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 109

terlikte eleman yoksa, mevcut kimseler arasından yetenekli görülenleri eğitime tabi tutarak yetişmeleri sağlanmalıdır ([54]).

2) Yetki devredilecek kişiyi seçtikten sonra, devir işine yavaş yavaş başlamalı ve ilk önce küçük sorumluluklar ve görevler devredilmelidir. Hizmete alıştıkça ve işin içine girdikçe elde edilecek sonuçlar izlenir ve devredilen yetkiler genişletilir. Yönetici, yetki devredilenden iş beklemekte makul ve ölçülü olmalı ve ona birlikte çalışma ortamına ve havasına alışabilmesi için zaman bırakmalıdır ([56]). Böylece yetki devri tekniğinden astın yetişmesi için de yararlanılmış olur.

3) Yetki devredecek kişiyi seçerken, boş vakti en fazla olan astı seçmek gerekir. ([57]). Bu en çok astın şevkle çalışması yönünden gerekli olduğu gibi, yetki devrinden en çok randımanın alınması yönünden de lüzumludur.

4) Yetki devri yapılacak personelin bu yetkiyi kabul etmesi ve bunu kullanmağa istekli olması çok önemlidir. Devredilen yetki ast için bir yük olarak düşünüldüğü takdirde, yetki devrinden en çok yarar sağlanamaz. Astta, yetki devri sayesinde, yöneticiyle birlikte çalıştığı ([58]) ve pozisyonun yükselmiş ve öneminin artmış olduğu inancını yaratmak gereklidir.

Her şeye rağmen ast, devredilen yetkiyi kabul etmekte istekli görünmüyorsa, yetkiyi o kimseye devretmekten kaçınmalıdır. Bu konuda ısrar etmek başarılı bir yetki devrini önler. Zira kamu yönetimi alanında, bir kamu görevlisi kendisine verilen bir görevi yapmaktan (istifa etmedikçe) kaçınamaz. Hoşlanmadığı ve kullanmak istemediği bir yetki kendisine devredilmekte ısrar edilirse, kuvvetle muhtemeldir ki istifa etmiyecek ve bu emre uyuyormuş gibi görünecek fakat yetki devrinden elde edilmek istenen sonucun gerçekleşmesi için gerekli çabayı göstermeyecektir ([59]).

5) Yetkiler, olayların ortaya çıktığı ve işlerin görüldüğü yere en yakın kimselere devredilmelidir ([60]). Bu yolla hizmetin hem daha ucuza,

---

(55) BRASSOR, a.g. not.

(56) McQUAIG, a.g.e., s. 123

(57) GARDNER, a.g.e., s. 76

(58) McQUAIG, a.g.e., s. 123

(59) NEWMAN, a.g.e., s. 209

(60) SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 100 ve NAZİLLİ tercümesi, a.g.e., s. 4

hem de daha süratli olarak yapılması sağlanmış olacaktır (61). Bu konuya ilerde yine döneceğiz.

V — DEVRE KONU OLACAK VE OLMAYACAK YETKİLER

Yetki devri konusunda çözümlenmesi gerekli olan önemli sorunlardan birisi de, hangi yetkilerin asta devredilmesi hangilerinin de bizzat amir tarafından kullanlması gerektiğinin tayin edilmesidir. Bu konuda kesin ilkeler ortaya koymak zordur. Çünkü devredilmesi ve devredilmemesi gereken yetkiler, örgütün ve yetkiyi kullanacak personelin durumuna göre ayarlanmak gerekir. Bununla beraber hemen hemen her yerde uygulanabilecek bazı ana ilkeler vardır. Bu ilkeleri, devredilmesi gereken ve bizzat amirin kullanması gereken yetkiler diye iki ayrı başlık altında toplayarak inceliyelim.

A — ASTA DEVREDİLMESİ GEREKLİ OLAN YETKİLER

Bir yönetici için başkalarına yapılışını öğretebileceği ve eğitebileceği hiç bir şeyi kendisinin yapmaması en ideal durumdur (62). Yüksek yönetici memurlarına, onların yeteneklerini ve çevrelerini göz önünde tutmak şartıyle, mümkün olduğu kadar çok yetki devretmelidir ve kendisi gücünün yettiği kadar en yüksek seviyede faaliyet göstermelidir (63).

Bir kuruluş içinde yöneticinin pozisyonu ne kadar yükselirse, yöneticinin o derece fazla yetki devretmesi gerekmektedir. Bir ilk kademe amirinin işinin ancak yaklaşık olarak yüzde 25'inde yetki devretmesi mümkün görülebilirken; bu kuruluşun en üst yöneticisi işinin yüzde 95'inde yetki devri yapabilir. Bundan şu sonuca varmak mümkündür ki, herhangi bir kuruluşta, ilerlemek istek ve özleminde olan bir yönetici veya uygulayıcı kesinlikle iyi bir yetki devredici olmak zorundadır (64).

---

(61) GOURNAY, Bienand, Introduction à la Science Administrative-les Administration Publiques Dans La Société Contem Poraines, Librarie Armande Colin, Chiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques: 139, Paris, 1966, s. 113 - 114

(62) MCQUAIG, a.g.e., s. 118

(63) SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 100

(64) MCQUAIG, a.g.e., s. 119

Devre konu olacak yetkilerin hangi tip yetkiler olması gerektiği konusunda yazarlar arasında az çok bir görüş birliği vardır. Bu yetkileri önem sırasına göre inceleyelim.

1) İlk önce devri gereken işler rutin ve her gün alışılmış olarak tekrarlanan ayrıntılı işlerdir ([65]). Bu tip işlerin standartlaştırmaya elverişli olmaları, yetki devrinde kolaylık sağlamaktadır.

2) Teknik nitelikte olan hizmetler de devredilmelidir. ([66]) Bu türlü işleri devretmekte her zaman yarar vardır. Çünkü ilgili teknisyenin bu işi herkesten ve bu arada yöneticiden daha iyi yapabileceği kabul edilmelidir.

3) Çok zaman alan ve eğitildikleri takdirde astlarca yapılabilmesi mümkün olan işler de devredilmelidir ([67]).

4) Yöneticinin sevdiği için yaptığı bazı işler vardır ki, bu işleri yapabilecek yeterli eleman olduğu ve yöneticinin yapmasına zorunluluk olmadığı halde, bu yetkiler yönetici tarafından bizzat kullanılagelmektedir. Yapılmasından hoşlandığı gerekçesiyle, yöneticinin böyle önemsiz işlere vaktini israf etmesi doğru olmaz. Kendisi bu işin uzmanı bile olsa, örgütünde başka bir yeterli uzman bulundukça bu yetkiyi muhakkak devretmesi gerekir ([68]).

B — DEVREDİLMEMESİ GEREKEN YETKİLER

Kural olarak yöneticinin bütün yetkileri devre konu teşkil edebilir. Ancak bu genel kuralın istisnası olarak bazı yetkiler vardır ki, bunların devri doğru olmaz ([69]). Yetki devrine istisna teşkil eden ve amirin bizzat kullanması gereken yetkilerin neler olduğunu inceliyelim.

1) Planlama yetkisi : Planlama görevi ilke olarak örgütün başında bulunan yöneticinin bizzat yapması gereken bir görevdir ([70]). Ancak büyük örgütlerde planlama görevi bir kişinin kapasitesinin çok üstünde bir iş yükü teşkil etmektedir. Bu nedenle amir astlarından ya-

---

([65]) ANGUS, a.g.e., s. 2; BRASSOR, a.g.e. ve MCQUAIG, a.g.e., s. 119
([66]) MCQUAIG, a.g.e., s. 119 ve BRASSOR, a.g. not.
([67]) BRASSOR, a.g. not.
([68]) BRASSOR, a.g. not.
([69]) ANGUS, a.g.e., s. 12
([70]) MCQUAIG, a.g.e., s. 117 ve BRASSOR, a.g.e.

rarlanmayı düşünmelidir. Astlardan yararlanmanın ilk yolu, sorunu açıklığa kavuşturmak, alternatifler düşünmek veya karar vermek için gerekli olayları toplamak hususunda yardımlarına başvurmaktır. Baş yönetici bu konuda yetki devrine bile gitmek zorunluluğunda kalabilir. Bu halde genellikle amaçları, ana politikaların yanında ana programları onama yetkisini mutlaka elinde tutmalıdır. Sadece ayrıntılı planların tesbitini astlarına devredebilir (71).

2) Örgütlendirme yetkisi : Bir yönetim ünitesinin büyüklüğü ne olursa olsun örgütlenme zorunluluğu vardır. Örgütlendirme bir taraftan yapılması gereken işin (yönetim işleri ve diğer işler) kişisel işler halinde bölünmesini ve gruplandırılmasını, diğer taraftan bu görevleri yapacak kişiler arasında kurulan ilişkilerin tayinini kapsar (72). İşin niteliği gereği bu görev bizzat yönetim biriminin başında bulunan yönetici tarafından yapılmalıdır. Bu konuda yetki devri doğru değildir (73).

3) Denetim yetkisi : Baş yöneticinin denetim yetkisini devretmemesi ve bu yetkiyi bizzat kullanması gerekir (74). Ancak, teorik olarak bir yöneticinin bütün memurlarını denetliyebileceği ileri sürülürse de, uygulamada bu çoğu zaman mümkün değildir. Gerçekte örgüt büyüdükçe baş yönetici her memuru izlemeye yetecek kadar zamana sahip olamaz ve baş yöneticiye hiyerarşik olarak bağlı gözetim kademeleri kurulması zorunluğu ortaya çıkar (75).

4) Disiplin yetkisi : Örgütün disiplinini sağlama yetkisi örgütün başında bulunan amire aittir. Amir bu yetkiyi başkalarına devredemez (76). Ancak burada emre uymayı sağlama yetkisine de değinmek gerekir. Bir kademe amirine diğer memurlar üzerinde yetki devredilirse, emir verme ve verilen emre uymayı sağlama yetkisi de az çok devredilmiş olur. Bu konuda çok dikkatli olunmalı ve çok sınırlı yetkiler devri ile yetinilmelidir (77).

5) Değerlendirme ve atama yetkisi : Personlein terfii ve değerlendirilmesi ile ilgili yetkileri amir hiç bir zaman devretmemelidir (78).

---

(71) NEWMAN, a.g.e., s. 139
(72) NEWMAN, a.g.e., s. 159
(73) MCQUAIG, a.g.e., s. 117 ve BRASSOR, a.g. not.
(74) MCQUAIG, a.g.e., s. 120
(75) NEWMAN, a.g.e., s. 282
(76) BRASSOR, a.g. not ve NAZİLLİ a.g.e., s. 6
(77) NEWMAN, a.g.e., s. 210
(78) MCQUAIG, a.g.e., s. 119

Aksi halde örgütte huzursuzlukların ve birtakım sürtüşmelerin ortaçıkması kaçınılmaz olur. Bundan hizmet zarar görür. Atama işleminin örgüt için önemi fazladır. Bu yetkinin alt kademeye devri doğru değildir (79).

6) İşe özendirme ve geliştirme yetkisi : Bunlar yönetimin temel görevleri arasında olduğu için devri doğru değildir (80).

7) Yönetici yetki devretme yetkisini asla devretmemelidir (81). Devrettiği yetkiyi her zaman geri almak hususundaki hakkını ve yetkisini de korumalıdır.

Amirin astlarına neleri devredemiyeceği hakkında açıklamalarımıza son vermeden, bu konuda genel bir kural olarak şunu söyliyebiliriz ki, yönetici ne ana görev ve yetkilerini (örneğin, bakan kararnameyi imzalama yetkisini devredemez), ne de idare edilenlerin haklarını garanti altına almak için kendisine verilmiş olan yetkileri devredemez (82).

Amirin neleri devretmemesi gerektiğini açıklamaya çalıştık. Sonuç olarak şuna işaret edelim ki; devredilmeyecek yetkilerde de yetki devrine girişen bir yönetici, sonunda kontrolu kaybeder ve kuruluşu çalıştırabilecek yetki ve kuvvetten yoksunlaşır ve tam bir başarısızlığa uğrar (83).

VI — YETKİ DEVRİNİN GEÇERLİLİK KOŞULLARI

Yetki devri işleminin geçerli olması için bazı koşullara uyulması gerekir. Bu koşullara uyulmadan devredilecek yetkilere dayanarak yapılacak tasarrufları, «yetkisizlik» veya «yetki tecavüzü» yönünden batıl saymak gerekir. Bu koşulların neler olduğunu inceleyelim.

A — MEVZUAT YÖNÜNDEN

Bir yöneticinin geçerli bir yetki devrinde bulunabilmesi için, bu yöneticiye yetki devri izninin verilmiş olması gerekir. Yetki devri izninin ne

(79) BRASSOR, a.g. not.
(80) MCQUAIG, a.g.e., s. 117
(81) WALINE, a.g.e., s. 457
(82) VEDEL, Géorge, Droit Administratif, Presse Universitaires de France, Paris, 1961, s. 152 ve ZILEMENOS, a.g.e., s. 51 - 52
(83) MCQUAIG, a.g. e., s. 120

şekilde verileceği, halli güç ve önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlk akla gelen şekil yetki devri izninin kanunla verilmiş olmasıdır. Lütfi Duran'a göre, kanunun açık izni dışında yapılacak yetki devri (délégation), yetki tecavüzü sayılmalıdır ([84]).

Ancak yetki devri izni sadece kanunla değil, düzenleyici işlem yapmağa yetkili olan mercilerce de verilebilir. Çünkü yetki devri, düzenleyici (réglementaire) bir nitelik taşımaktadır ([85]).

Türk kamu hukukunda düzenleme yetkisi, Anayasamızın 107 inci ve 113 üncü maddelerinde saptanmıştır. Ve bu yetki kamu hukukçularımızın çoğunluğunun görüşüne göre «tüzük» ve «yönetmelik» çıkarmaktan ibarettir ([86]). Şu hale göre yetki devri izninin tüzük veya yönetmelikle de verilmesinin mümkün olması gerekir.

Kanun, tüzük ve yönetmelik tarafından yetki devrine izin verilmemiş konularda, herhangi bir yetki devrinde bulunulamayacağını, genel bir kural olarak söyleyebiliriz. Ancak şunu kabul etmek gerekir ki, kanun tüzük ve yönetmeliğin izin vermediği hiç bir konuda yetki devri yapılamıyacağını kabul etmek, her türlü işin daire amirlerince yapılabileceğini kabul etmek demektir. Bu hal ise idarî mekanizmanın çalışamaz duruma düşmesi demek olur. Genel kuralın istisnası olarak ayrıntı kabilinden olan işlerde amir, her zaman yetki devrinde bulunabilmelidir. Ayrıntıya ilişkin hususlarda, mevzuatın özel izni olmasa bile, zımmen kabul edilmiş bir yetki devri olanağını idareye tanımak gerekir ([87]).

Burada Danıştayımızın içtihadına kısaca değinmek yerinde olacaktır. Danıştay, «amme hukuku sahasında kanunla bir makama verilmiş yetkilerin bu makamca başka bir makama devri veya başka makamlarca kullanılmasına izin verilmesinin mümkün ve muteber olmadığı» içtihadını benimseyerek, yetki devrinin sadece kanuna dayanarak yapı-

---

([84]) DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Dersleri, İ. Ü. Hukuk Fakültesi yayınları 1080 - 230, 1964, İstanbul, s. 28

([85]) WIGNY, a.g.e., s. 74; LAUBADEIRE, a.g.e., s. 33 ve ZILEMENOS, a.g.e., s. 40

([86]) GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, SBF yayınları No: 191 - 173, Ankara, 1965, s. 91

([87]) WIGNY, a.g.e., s. 75

labileceğini kabul etmiş görünmektedir ([88]). Danıştay'ın yetki devriyle ilgili içtihatlarını ilerde daha yakından inceleyeceğiz.

Sonuç olarak yetki devri izninin şu esaslara göre verilmesinin uygun olacağı görüşündeyiz :

1) Bakanların yapacakları yetki devri için, bakanlık örgüt kanunlarında genel bir hüküm bulunmalıdır. Bu hükümün bakana geniş hareket serbestisi bırakacak derecede genel olması zorunludur ve Bakana hangi yetkileri devredilebileceği ve bakanlık örgütünün hangi kademesine devretmesi gerektiği konusunda takdir yetkisi vermelidir. Bakan, kendi bakanlığı içinde yapacağı yetki devrinin her türlü ayrıntılarını, çıkaracağı bir yönetmelikle saptamalıdır.

2) Merkezî idarenin taşra kademelerinde özellikle vali ve kaymakamlıklarca yapılacak yetki devirleri için, bu kademelerin yetkilerini düzenleyen ana kanunda (İl İdaresi Kanunu), yetki devrinin mümkün olacağı hususunda genel bir hüküm bulunmalıdır. Ayrıca çıkarılacak bir yönetmelikle vali ve kaymakamların hangi yetkilerini, kimlere devredebilecekleri ayrıntılı olarak saptanmalıdır.

B — ŞEKİL YÖNÜNDEN

Yetki devredilirken uyulması gereken bir şekil varmıdır? Bu soruya olumlu veya olumsuz kesin bir cevap verebilmek güçtür. Doktrinde bazı yazarlar yetki devrinin herhangi bir şekle bağlı olmadan, hatta sözlü olarak bile, yapılabileceğini söylemektedirler. ([89]). Fransız Danıştayı da bazı hallerde telefonla veya telgrafla yetki devredilebileceğini kabul etmektedir ([90]). Ancak daha kuvvetli ve daha çok taraftar toplayan diğer bir görüşe göre ise, yetki devrinin yazılı olarak yapılması zorunludur ([91]). Buna, devredilen hususlarda açıklığı sağlamak yönünden de gerek vardır.

Şekil yönünden yetki devrinde uyulması gereken diğer bir husus da, yetki devri kararının ilân edilmesi zorunluluğudur. Bu zorunluluk

---

([88]) A. ÖZEREN, E. DÜNDAR, D. DİKBAŞ, U. AKYÜZ, Belirli Konularda Büttün emsalleriyle Danıştay Kararları, 1969, s. 125, karar no: 416 - 419

([89]) WALINE, a.g.e., s. 457, ve SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 108

([90]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 44

([91]) BRASSOR, a.g. not ve Manuel d'Administration Publique (L'O.N.U.) a.g.e., s. 113

yetki devrinin düzenleyici bir karakter taşımasından ileri gelmektedir. Fransız Danıştayı, geçerli bir imza veya yetki devri yapılabilmesi için, devir kararının ilân edilmiş olması gerektiğini; aksi halde icraî bir kuvvet kazanamayacağı içtihadını benimsemiş bulunmaktadır ([92]). Fransız yetki devri uygulaması da, Fransız Danıştayının bu görüşüne uygun olarak gelişmiştir ([93]).

Yetki devri kararının ilânının ne şekilde yapılacağı konusunda fazla şekilci davranmamak ve bu konuda idareye hareket serbestisi bırakmak uygun olur. Nitekim Fransız Danıştayı da, ilânın şeklini idarenin takdirine bırakmış bulunmaktadır ([94]).

Sonuç olarak yetki devrinin muhakkak yazılı bir şekilde yapılmasının uygun olacağı kanısındayız. Yetki devri kararında, devredilen yetkiler açıkça belirtilmeli ve yetkinin sınırları her türlü kuşkuya yer vermiyecek biçimde çizilmelidir.

Yetki devriyle ilgili amirin kararının ilân edilmesinin zorunlu olduğu ve ilân edilmemiş yetki devri işlemlerinin icraî kuvvet kazanmaması gerektiği hususunun bizim uygulamamızda da benimsenmesinin ve bu şartın mevzuatımızda hükme bağlanmasının uygun olacağı görüşündeyiz.

C — YETKİ YÖNÜNDEN

Hiç şüphesiz yetki devreden yöneticinin devrettiği yetkinin esas sahibinin kendisi olması icap eder. Bir yönetici sahip olmadığı yetkileri, başkasına da devredemediği gibi, böyle bir yetkiyi devralan kimsenin yaptığı işlemler de yetkisizlikle sakat olur ([95]). İkinci elden yetki devrinin geçerlilik şartlarını daha ilerde ele alacağız.

Ç — MEVZUATA UYGUNLUK YÖNÜNDEN

Yetki devri, sarih veya zımnen, mevzuatta belirtilen hususlara uygun olarak yapılmalıdır. Mevzuatın yasakladığı hususlarda yapılan

---

([92]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 44, ve LAUBADERE, a.g.e., s. 247

([93]) Fransa İdarî Reformla Görevli Devlet Bakanlığının Valilerin İmza ve Yetki Devirleri Hakkında Talimatı, a.g. çeviri, s. 11

([94]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 44

([95]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 45

yetki devirleri geçerli olamayacağı gibi, yetki devri işleminin de mevzuatın koyduğu esaslara uygun olarak yapılması zorunluluğu vardır ([96]).

VII — YETKİ DEVRİNİN SINIRLARI

Daha önce de işaret etmiş olduğumuz gibi bir yetkiyi kamu otoritesi hangi makama vermişse, o makamı işgal eden kimse tarafından kullanılması gerekir. Bir kamu görevlisi için yetki bir hak değil, görevdir; bu yetkiyi kullanmaktan kaçınamaz. Yetki konusunda kabul edilen bu ana kuralın, «yetki devri» bir istisnasını teşkil etmektedir. Genel kurala aykırı her husus gibi, yetki devrinin de sınırlandırılmış olması zorunludur. Yetki devrini sınırlıyan hususları sıra ile ele alarak inceleyelim.

A — YETKİ DEVRİ KISMÎ OLARAK YAPILMALIDIR

Yetki devrinin kısmî olarak yapılması zorunludur. Yani yetki devrinde bulunan bir otorite, yetkilerinin tamamını başkasına devredemez ([97]). Yetkilerin tamamının devredilebilmesi için, mevzuatta buna açıkça izin veren hüküm bulunmalıdır. Fransız ve Belçika Danıştayları da içtihatlarında bu görüşü benimsemiş bulunmaktadırlar ([98]).

Devir kısmî yapılmış olmakla beraber, devredilen yetkinin hukukî çerçevesi ve sınırları da yetkiyi devreden makam tarafından açıkça belirtilmelidir. Aksi takdirde, yapılan yetki devri işlemi batıl olur ([99]).

B — YETKİ DEVRİ MUVAFAKATININ SONRADAN ALINMASI DURUMU

Ast bir makam, üst makamın yetkisi içine giren bir kararı aldığı zaman, bu karar yetkisizlikle sakat olur. Danıştayımız bu türlü kararları yetkisizlik sebebiyle iptal etmektedir ([100]).

([96]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 45
([97]) LAUBADERE, a.g.e., s. 247
([98]) WIGNY, a.ğ.e., s. 77 ve ZILEMENOS, a.g.e., s. 51
([99]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 60
([100]) ARTUKMAÇ, a.g.e., s. 379; Danıştay 5. D.K. kararı (46/4058 sayı 3-12-1966 tarih)

Nitekim bir makam sahibinin kendine verilen yetkileri bizzat kullanması ve astına devredememesi kamu hukukunun genel bir ilkesidir. Ancak mevzuatın izin verdiği alanlarda ve bazı kayıtlarla yetki devrine müsaade edilmektedir ([101]). Usulüne göre amirinin devretmediği yetkileri kullanan astın yaptığı işler, yetkisizlikle sakat olur. İş ast tarafından yapıldıktan sonra, yetki devri için amirin izninin sonradan alınmış olması da, sonucu değiştirmez ve yapılan işi yetkisizlikle sakat olmaktan kurtarmaz ([102]).

Fransız Danıştayı da içtihatlarında yukarda ileri sürülen görüşü benimsemiş bulunmakta ve yetkinin devredilmiş olduğunun amirce sonradan onaylanmış olmasının, yetkisizlik nedeniyle var olan sakatlığı ortadan kaldıramayacağını kabul etmektedir ([103]).

C — YETKİ DEVREDİLEN KİMSE TARAFINDAN YETKİ DEVRİ

Üstü tarafından kendisine yetki devredilen bir kamu otoritesinin, bir yetkinin tamamını veya bir kısmını kendisi kullanmayarak astlarına devretmesinin (subdélégation) mümkün olup olmayacağı sorusu akla gelebilir. Kamu yönetimi alanında bu soruya, hem olumlu hem de olumsuz olarak cevap verildiği görülmektedir.

Bazı kamu hukukçuları, büyük örgütü olan yönetim birimlerinde, örgüt içindeki otoritelerin kendilerine devredilen yetkileri, kendilerine hiyerarşik yönden bağlı astlarına devretmelerinin mümkün olduğunu; böylece harekete geçmek ve karar vermek yetkilerinin, gittikçe küçülerek komuta hattı boyunca alt kademelere kadar inmesi gerektiğini söylemektedirler ([104]). Örneğin örgütün başında bulunan bir genel müdürün yardımcılarına yetki devretmesi ile yetinilmemektedir. Genel müdür yardımcıları şube müdürlerine şube müdürleri de şeflere bu yetkileri devredebilmelidirler.

Bu görüşün karşısında olan bazı kamu hukuku otoriteleri, teşrî veya düzenleyici herhangi bir mevzuat açık olarak izin vermedikçe, ken-

---

([101]) LAUBADERE, a.g.e., s. 246 ve WIGNY, a.g.e., s. 66
([102]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 53
([103]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 53
([104]) ANGUS, a.g.e., s. 10; NEWMAN, a.g.e., s. 203 ve SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 110

disine yetki devredilenin bu yetkileri başkasına devredemeyeceğini ileri sürmektedirler ([105]).

Komu yönetimi alanında ikinci görüş daha çok taraftar toplamaktadır. Örneğin, Fransa'nın yetki devri uygulaması tamamen ikinci görüşe uygun olarak gelişmiş ve devredilen yetkilerin ikinci elden devre konu olması açıkça yasaklanmış bulunmaktadır ([106]). Fransız Danıştayı da, karar ve içtihatlarında ikinci görüşü tam olarak benimsemiş bulunmaktadır ([107]).

Sonuç olarak, kamu yönetimi alanında kendisine yetki devredilen otoritenin bu yetkileri kendisinin kullanması ve astlarına devredememesi gerektiği, bu devrin yapılabilmesi için mevzuatın açık izninin gerekli olduğu, genellikle kabul edilmektedir. Yetki devrinde insicamı sağlamak ve örgütün başında bulunan amirin denetim ve izleme olanaklarının zayıflamasının önüne geçmek için de, kendisine yetki devredilen makamın bu yetkiyi kendisinin kullanması gerektiği kanısındayız. Eğer bu yetkilerin astına devredilmesi zorunlu ise, ancak yetkiyi d raldığı merciin izni ve onayı ile devirde bulunabilmelidir.

Ç — YETKİ DEVRİNİN BÖLGESEL, ŞEKLÎ VE HİYERAŞİK SINIRLARI

Yetki devrinin yukarda açıkladığımız sınırlarından başka, bölgesel, şeklî ve hiyerarşik yönden bazı sınırları daha vardır ki, bunlara da kısaca değinmek yerinde olacaktır.

a — Bölgesel Sınırlar

Yetki devri, yetki devredilen kimsenin mevzuata uygun olarak saptanmış faaliyet alanıyla sınırlı olmalıdır. Örneğin, vali kaymakama bir yetki devrinde bulunduğu zaman, verilen yetkinin alanı o kaymakamın ilçesinin sınırlarını taşmamalıdır.

([105]) WALINE, a.g.e., s. 457; LAUBADERE, a.g.e., s. 247 veZILEMENOS, a.g.e., s. 54

([106]) Fransız Devlet Bakanlığı Talimatı, s. 7

([107]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 55

b — Kendisine yetki devredilen kişi, yetki devredilirken kendisinden uyulması istenen esaslara ve şekillere uymak zorundadır ([108]). Yetki devri kararında açıkça belirtilen esaslar ve şekiller dışına taşılmamalıdır.

c — Yetki Devrinin Hiyerarşik Olarak Sınırlandırılması

Kendisine yetki devredilen makam, yalnız kanun, tüzük ve yönetmeliklere değil, aynı zamanda üst makamların kararlarına da uymalıdır ([109]). Ancak bu konuda herkesce kabul edilecek tam bir uyuşmadan söz edilemez. Daha ilerde etraflıca ele alacağımız Fransız uygulamasına göre, yetki devredilen kimse bu yetkiyi kullanmak hususunda tam bir takdir yetkisine sahiptir ([110]).

VIII — YETKİ DEVRİNİN SONUÇLARI

Yetki devri bazı sonuçlar doğurmaktadır. Yetki devri tekniğinin iyice açıklığa kavuşması için, bu sonuçları yetki, sorumluluk ve alınan kararlar açısından ele alarak inceleyelim.

A — DEVREDİLEN HUSUSLAR ÜZERİNDE DEVREDENİN VE DEVRALANIN YETKİSİ

Yetki devreden makamın, yetki devrinde bulunduğu hususlar üzerindeki yetkisi nedir? Bu suale kesin ve herkesce kabul edilebilecek bir cevap bulabilmek güçtür. Wigny'ye göre yetki devreden makam, bu yetkiyi tamamen devretmek zorunda değildir. Yetki devredilen kimsenin kararlarını düzeltmek ve ıslah etmek yetkisini, belli sınırlar içinde kendine alakoyabilir ([111]). Yetki devredenin, yetkiyi devretmiş olmasına rağmen, hâlâ sorumlu ve hesap vermek durumunda olduğu dikkate alınsa bile ([112]), yetki devredene bu derece geniş müdahale olanağı tanımak, yetkiyi kullanacak kimsenin teşebbüs fikrine ve çalışma şevki-

([108]) TORTOP, a.g.e., s. 72
([109]) TORTOP, a.g.e., s. 12
([110]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 62
([111]) WIGNY, a.g.e., s. 77
([112]) BRASSOR, a.g. not.

ne olumsuz etki yapar ve yetki devri tekniğinden beklenen yararı kısıtlar.

Fransız Danıştayı ve ona uygun olarak gelişen Fransız uygulaması bu sorunu, imza yetkisi devri ve yetki devri için başka başka çözüme bağlamıştır.

İmza yetkisi devri halinde, yetki devreden, yetkiyi değil, sadece adına imzalama yetkisini devrettiği için ([113]), her an belli hususlarda hatırlatma olanağını elinde bulundurur ([114]). Yetki devreden, imza yetkisi verdiği konularda karar imzalama yetkisini daima muhafaza etmeğe devam etmektedir ([115]).

Yetki devri halinde, yetki devrinde bulunan, yetkiyi tamamen devretmiş olur ve devir işlemi devam ettiği sürece, devredilen alan üzerinde artık yetkisini kullanamaz ([116]). Yetki devreden, yetki devrinde bulunduğu alan üzerinde herhangi bir icrada bulunduğu takdirde, bunun yetki tecavüzü sayılacağı Frasız Danıştayı'nın müstekar içtihadı durumundadır ([117]).

B — SORUMLULUK SORUNU

Yetki devredildiğinde sorumluluk sorunu önemle ortaya çıkmaktadır. Sorumluluk nazara alınmadan yetki devri tekniğini açıklama olanağı yoktur. Bu edenle, yetki devriyle ilgili sorumluluk ilkelerini etraflıca incelemeyi zorunlu görmekteyiz.

a — Sorumluluk Devredilemez

Bir yönetici yetki devretmekle sorumluluktan kurtulamaz. Bu yöneticiler yetki devrinde bulunmakla, devre konu olan görevin gerektiği gibi yapılması hususunda hiçbir yükümlülük ve sorumlulukları kalmadığını zannederler ([118]). Hatta bu nedenle yetki devrine sorumluluk-

---

([113]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 56
([114]) Fransız Devlet Bakanlığı Talimatı, s. 5
([115]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 56
([116]) LAUBADERE, a.g.e., s. 247
([117]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 61
([118]) NEWMAN, a.g.e., s. 211

tan kaçma veya kurtulma tekniği nazarı ile bakarlar ([119]). Bu anlayış çok yanlıştır. Örgütün en üst kademesinde bulunan bir yönetici, kendi örgütünde yapılan bir hata dolayısıyle «bu iş maiyetimde bulunan bir memur tarafından yapılmıştır; onun yaptığı işten haberim yoktur; bu sebeple onun kusurundan sorumlu değilim» şeklinde bir özür ileri süremez ([120]). Yönetici veyahut her kademedeki amir kendi bölümünde yapılan her türlü hizmet ve görevden en ufak ayrıntısına kadar, sanki bu hizmeti ve görevi bizzat kendi yapıyormuşcasına, tam bir şekilde sorumludur ([121]).

Kendilerine yetki devredilen her memur, kendilerine devredilen yetkinin kullanılmasından bir üst amire karşı sorumludur ve bu sorumluluk en üst kademeye kadar uzamaktadır ([122]). Hatta kendilerine yetki devredilmiş olan kimseler, bu yetkilerini astlarına devretmiş olsalar bile, yine de kendilerine yetki devretmiş olan yöneticiye karşı sorumlu olmaktan kurtulamazlar ([123]).

Arzettiği özellik dolayısıyle, sorumluluğun devri konusunda Fransız uygulamasına bir gözatmayı yararlı bulmaktayız. Sorumluluk konusunda da, Fransa'da imza yetkisi ve yetki devri arasında fark vardır.

İmza yetkisi devri, bir servisin iç örgütlemesi ile ilgili basit bir «teknik» dir. Yetkili personelin idarî günlük iş yükünün hafifletilmesi esasına dayanmaktadır. Bu nedenle kendisine imza yetkisi devredilenin yaptığı işlerin sorumluluğu da yetkiyi devredene aittir. Yetki devredilenin, yetki devredene karşı ancak disiplin yönünden sorumluluğu söz konusu olabilir ([124]).

Yetki devri halinde, durum farklıdır. Yetkiyi devreden, yetkileri geri almadıkça, sorumluluğu da yetki ile beraber tam olarak devreder; tek sorumlu yetkiyi devralandır ([125]).

Sonuç olarak, şunu söyliyebiliriz ki :

1) Yetki devreden yetkisini devretmekle sorumluluktan kurtulamaz. Kamu yönetimi alanında bu genel bir kuraldır. Fransa'nın yetki devri uygulaması bu kuralın bir istisnasını teşkil etmektedir.

([119]) MCQUAIG, a.g.e., s. 117
([120]) ANGUS, a.g.e., s. 10
([121]) MCQUAIG, a.g.e., s. 117
([122]) ANGUS, a.g.e., s. 14
([123]) NEWMAN, a.g.e., s. 211
([124]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 56
([125]) Fransız Devlet Bakanlığı Telimatı, s. 5

2) Kendisine yetki devredilenin sorumluluğu, yetki devredene karşıdır ve hiyerarşik sorumluluk niteliğindedir.

b — Yetki ve Sorumluluk Dengeli Olmalıdır

Devredilen yetki ile sorumluluğun birbirine eşit ve denk olması, yetki devri tekniğinin ana ilkelerinden birisidir ([126]). Bu ilke aynı zamanda örgütlendirme ilkelerinin de önemlilerinden birisidir ([127]).

Bir amir astına yetki devrettiği zaman, bu astını kendisine karşı sorumlu kılmaktadır. Hiç kimse yeter miktarda yetki sahibi olmadan, bir işten sorumlu tutulamaz. Eğer bir kimse, sorumluluktan fazla yetkiye sahipse ortada yine bir dengesizlik var demektir ve bu kimsenin bir otokrat olduğunu ileri sürmek doğru olur ([128]).

Newman'a göre yetki ve sorumluluğun eşit olması ilkesi sözkonusu olunca, şu iki kuralı da dikkate almak zorunludur ([129]) :

1) Devredilebilen ve devredilmesi gereken yetki çoğu zaman sınırlıdır ve bunun sonucu olarak bir kimse, ancak, iş gerçekten kendi kontrolunda olduğu derecede o işin sonuçlandırılmasından kesin olarak sorumlu tutulabilir.

2) Yetki şimdiki durumu incelemek ve gelişmeler sağlamaktan ibaret bulunan bir kimsenin de sorumluluk duygusuna sahip olması beklenir ve bu kimse kusurları ortaya çıkarmak ve düzeltmekten sorumlu tutulabilir.

c — Hiç Kimse Birden Fazla Amire Karşı Sorumlu Olmamalıdır

Bir memurun, birden çok amiri olmamalıdır; başka bir deyimle birden fazla kişiye karşı sorumlu olmamalıdır ([130]). Bu husus örgütlenmenin ana ilkelerinden birisidir. Yetki devredilirken de bu ilkenin bozulmamasına azamî derecede özen gösterilmesi gerekir. Aksi halde, yetki devrinden beklenen iyi sonuç elde edilemediği bir yana, mevcut durumun daha da kötüleşmesi gibi bir sonuçla da karşılaşılabilir. Çün-

---

([126]) TORTOP, a.g.e., s. 70 ve SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 108
([127]) NEWMAN, a.g.e., s. 215
([128]) ANGUS, a.g.e., s. 14
([129]) NEWMAN, a.g.e., s. 217
([130]) TORTOP, a.g.e., s. 70 ve NEWMAN, a.g.e., s. 212

kü memur hangi emirleri geri bırakabileceği, hangilerini derhal yerine getirebileceği konusunda tereddüt edecek; sonra da birden fazla amirden gelen emirleri yerine getirmekte çaresizlik içinde kaldığı için barırısız memur olduğu kompleksine kapılacak ve morali bozulacaktır. Bu durum, görevine lâkayt tabiatlı memurlar için de, nasıl olsa bütün emirleri yerine getirmesini imkân olmadığı gerekçesi ile, bir nevi gevşeklik özrü olarak kullanılabilecektir ([131]). Her ne şekilde olursa olsun, bu durum, örgütte bir verim düşüklüğüne neden olabilecektir.

C — KENDİSİNE YETKİ DEVREDİLEN KİMSENİN ALDIĞI KARARLARIN NİTELİĞİ

Yetki devri sonucu alınan kararların, kararın alındığı ortamın ihtiyaçlarına uyması tabiidir. Yani alınan karar, yalnız yetkiyi devreden değil, yetkiyi devralan makamın da vasıflarını bünyesinde taşımaktadır ([132]).

Laubadère'e göre yetki devri suretiyle alınan kararlar (imza devrinde ve yetki devrinde) resmî bir kimliği haizdir. Ancak yetki devri halinde alınan karar, yetki devredilenin idarî durumuna uyan eylem ve işlemlerin hiyerarşisindeki bir seviyededir. İmza devrinde ise, yetki devreden kendi adına hareket etmeğe izin vermiş olduğu için, kendi eylem ve işlemlerinin hiyerarşisindeki bir seviyededir ([133]).

Ç — YETKİ DEVRİNİN GÖREVSEL VE KİŞİSEL OLMA ÖZELLİĞİ

Yetki devri, bir servisin iç örgütlenme biçimini teşkil ettiği takdirde, tam olarak kişisel bir karaktere sahiptir, yani yetki devredenin veya yetki devredilenin değişmesi halinde yetki devri de sona erer. Buna karşılık yetki devri, çeşitli idarî makamlar arasında yetkinin tanziminde değişiklik meydana getiriyorsa, gayri şahsî ve görevsel bir karakterdedir; yani yetki devreden ve devralanın şahıslarına bağlı olmadan devam eder ([134]).

([131]) NEWMAN, a.g.e., s. 213
([132]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 63
([133]) LAUBADERE, a.g.e., s. 247
([134]) WALINE, a.g.e., s. 458

Fransa'nın uygulamasında bu ayrım daha belirli ve açıktır. İmza yetkisi devri halinde, devir kişisel bir niteliktedir ve gerek devredenin ve gerekse devralanın şahıslarında bir değişiklik olduğu zaman imza yetkisi devri düşer (135). Yetki devri halinde ise, devir gayri şahsî ve görevsel bir nitelikte olduğu için yetki devredenin ve devralanın şahıslarında meydana gelen değişiklikler, yetki devrine bir etkide bulunmaz (136).

IX — DEVREDİLEN YETKİNİN İZLENMESİ

A — DENETİM ZORUNLULUĞU

Yöneticinin denetim yetkisini başkalarına devredemiyeceğinden evvelce sözetmiştik. Şu halde, baş yönetici denetim yetkisini bizzat kullanmak ve denetimden bizzat sorumlu olmak durumundadır (137).

Esasen başarılı bir yetki devri, başarılı bir denetim mekanizması kurmak ve bunu devam ettirmekle mümkün olur. Çoğu yöneticiler bir defa yetkileri devrettikten sonra, kendi işlerinin bittiğine inanırlar ve herhangi bir izleme ve denetim ihtiyacı duymak istemezler. Yetki devreden kişi devre konu olan hususların kendi işi olduğunu hatırdan çıkarmamalıdır. Yönetici, devre konu olan iş tamamlanıncaya kadar iyi bir denetim mekanizması kurmak ve sonucu yakından izlemek zorundadır. Aksi halde yetki devrinden elde edilmek istenen yarar sağlanamaz (138).

Etkili bir denetim mekanizmasının hangi olanakları kullanarak kurulabileceği akla gelebilir. Denetim araçlarının örgütün durumuna göre ayarlanması gerekir. Örgütün özelliklerine göre kullanılabilecek denetim araçları arasında bilhassa şunları sayabiliriz :

1) Belli ara ile, yetkiyi kullanan şahıstan rapor vermesini istemek (139);

---

(135) LAUBADERE, a.g.e., s. 247
(136) ZILEMENOS, a.g.e., s. 57
(137) TORTOP, a.g.e., s. 70
(138) SECKLER-HUDSON, a.g.e., s. 111
(139) ANGUS, a.g.e., s. 14

2) Yetki devrini belli bir süre ile yapmak mümkün olduğu takdirde, belli amaç noktaları tesbit ederek ve iş takvimi yaparak gelişmeyi kolayca izlemek (140);

3) İşin başarılışının standart ölçülerle ifade edilebilmesi mümkünse, işi standartlaştırmak ve gelişmeyi bu yolla izlemek (141).

Bu araçların yanında, yönetici, çalışmaları imkân buldukça bizzat gözden geçirmek suretiyle denetlemeğe çalışmalıdır.

Yetki devrinde denetimin etkili bir şekilde yapılabilmesi için dikkat edilmesi gereken önemli bir husus da, denetim çevresinin iyi ayarlanmasıdır. Yöneticinin denetim çevresinin genişliğinin ne kadar olması gerektiği hususunda, her örgüt için ve her yöneticinin uygulayabileceği kesin bir şey söylenemez. Denetim çevresi, yöneticinin zihni kapasitesi, duruma uyma yeteneği ile denetimin komplekslik derecesi dikkate alınarak tesbit edilmelidir (142).

B — GÖZDEN GEÇİRME ZORUNLULUĞ

Daha önce de açıkladığımız gibi, amir devrettiği yetkileri her an geri alabilme yetkisine sahiptir. Bu olanağı yönetici gerektiği şekilde kullanmak zorundadır. Yetki devrinden beklenen sonucun elde edilip edilmediği önemle izlenmeli; aksaklıklar müşahede edilirse, devir işlemi yeniden gözden geçirilmeli ve gerekiyorsa düzeltilmelidir.

Brassor, yetkinin gözden geçirilmesi gereken durumlarını şöyle sıralamaktadır (143) :

1) Bir merkeze yeni atamalar olduğunda;

2) Örgütte yeni bir birimin kurulması halinde;

3) Hizmete ait sorunların çoğalması halinde planlama, örgütlendirme koordine etme ve denetlemek gibi hizmetler için daha çok zamana ihtiyaç olduğunda;

4) Önceden kestirilemiyen özel durumlar ortaya çıktığında.

---

(140) CARLSON, a.g.e.
(141) MCQUAIG, a.g.e., s. 119
(142) NEWMAN, a.g.e., s. 284 - 286
(143) BRASSOR, a.g. not.

X — DÜNYADA YETKİ DEVRİ UYGULAMALARINA KISA BİR BAKIŞ

Yetki devri tekniğinin teorik açıklamasını bitirmeden önce, bu tekniğin kamu yönetimi alanında dünyada nasıl bir uygulaması olduğuna da kısaca bir gözatmayı yararlı bulmaktayız.

Türkiye idarî rejimi tam olarak benimsemiş bir ülkedir. Bu rejimin çıktığı yer Fransa'dır ve bugün de idarî rejimi en iyi uygulayan ülke yine bu ülkedir. Yönetim örgütümüz ve birçok kamu yönetimi kuruluşlarımız, Fransa'nın etkisi altında kurulmuş ve gelişmiştir. Yetki devri konusunda da bize en iyi örneğin Fransız uygulaması olabileceği kanısındayız. Bu nedenle incelememizde Fransa'daki yetki devri uygulamasına sık sık atıflarda bulunmak zorunluluğunu duyduk. Bununla yetinmeyerek Fransa'daki yetki devri uygulamasının ana hatlarına genel bir göz daha atacağız.

Fransa'dan sonra yine idarî rejimi benimseyen iki ülke olan İtalyan ve Belçika'daki yetki devri uygulamasına çok kısa olarak değindikten sonra bu konuya son vereceğiz.

İngiltere ve Amerika, idarî rejim yerine adlî idareyi benimsemiş oldukları için, bu ülkelerdeki yetki devri uygulamalarını incelemekte bir yarar görmüyoruz.

A — FRANSA'DA YETKİ DEVRİ UYGULAMASI

Valilerin yetkileri, illerde devlet hizmetlerinin örgütlendirilmesi ve idarî yetki genişliği konularını kapsayan 1964 reformları, Fransa'da başlıca şu üç esası yürürlüğe koymuştur (144) :

1) Karar yetkilerinin tamamının valilere verilmesi kabul edildi. Yürütme görevinin başında bulunan bakanların yetkilerini il çevresi içinde doğrudan doğruya ancak valiye devredebilmeleri hükmü uygulama alanına geçti (145).

2) Karar yetkilerinin valilerde toplanmasının karşı ağırlığı olarak valilere, bu yetkileri yetki devri tekniğinden yararlanarak dağıtabilme olanağı tanındı.

---

(144) LAUBADERE, a.g.e., s. 61

(145) Bu hüküm 26.9.1953 ve 53/896 sayılı kararnamenin 2. maddesindedir.

3) Valilik müessesesinin otoritesini sağlamlaştırıcı nitelikte gerekli birtakım tedbirler alındı (il kuruluşları yöneticilerinin tezkiye amirliği, üst mercilere yapılacak yazışmanın valilik kanalından geçmesi, valiye önemli sorunlar hakkında bilgi vermek zorunluluğu gibi).

Görülüyor ki 1964 reformunun gerektirdiği tedbirlerden önemli olan ilk ikisi, yetki devrini ilgilendirmektedir. Nitekim 1964 reformundan sonra, yetki devri, Fransa'da büyük önem kazanmıştır.

Fransa'da mevzuatın yanında, Danıştay içtihatları da, önemli bir rol oynamaktadır ve yetki devri tekniğinin gelişmesine önemli katkıda bulunmaktadır.

Fransa'da yetki devri uygulaması, iki tip yetki devrinin varlığını kabul etmektedir : Birincisi «yetki devri» (délégation de compétence veya délégion de pouvoir) ikincisi «imza yetkisi devri» (délégation de signataure). Her iki yetki devrinin diğer koşulları aynı olduğu halde, farklılık sonuçlarındandır ([146]). Yetki devri ile imza yetkisi devri arasındaki hukukî sonuca ilişkin farklılıklara daha önce çeşitli vesilelerle değinmemize rağmen burada da topluca bir özetleme yapmakta yarar görmekteyiz.

1) İmza yetkisi devri halinde, devre konu olan hususlarda yetki devredilmez, fakat sadece adına imzalama yetkisi devredilir. İmza yetkisi devri halinde, devirde bulunan yönetici, bu yetkiyi kullanma yetkisini kaybetmez; devir konusuyla ilgili kararları her an bizzat imzalama yetkisine sahiptir.

Yetki devrinde ise, yetki devreden, devre konu olan hususlarda devir devam ettiği sürece hiç bir icrada bulunamaz, aksi halde yaptığı tasarruflar yetki tecavüzü nedeniyle batıl olur ([147]).

2) İmza yetkisi devri, servisin iç örgütlenmesi ile ilgili bir husus olduğu için kişiseldir. Yetki devreden veya devralan kimselerden birisi değiştiği zaman, imza yetkisi de düşer.

Buna karşılık yetki devri, çeşitli idarî otoriteler arasında yetkinin dağıtımında değişiklik meydana getirmiş olduğu için gayri şahsî ve görevsel nitelik taşır. Yetki devreden ve devralanın şahıslarında meydana gelen değişiklikler, devredilen yetkiye etkide bulunmaz ([148]).

([146]) LAUBADERE, a.g.e., s. 247

([147]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 56 ve 61. ve LAUBADERE, a.g.e., s. 247

([148]) WALINE, a.g.e., s. 458; ZILEMENOS, a.g.e., s. 56 ve 61 ve LAUBADERE, a.g.e., s. 247

3) Gerek imza yetkisi devri ve gerekse yetki devri sonucunda alınan kararlar resmî bir niteliği haizdir. Ancak bu kararların, imza yetkisi devri halinde devredenin, yetki devri halinde de devralanın idarî durumuna uyan hukukî tasarruflar kademesinde olduğu kabul edilir (149).

Fransa'daki uygulamaya göre, imza yetkisi ve yetki devri arasında tipik bir farklılık daha belirmiş bulunmaktadır. Vali kendisine verilmiş olan yetkileri, idarî şube başkanlarına veya onların astlarına imza yetkisi halinde her an devredebilir. Fakat yetki devrinde bulunması istisnaî bir haldir ve idarî reformla görevli Devlet Bakanının müşterek imzasıyle çıkan kararnamelerde belirtilen hususlarda yetki devri mümkündür (150).

B — BELÇİKA'DA YETKİ DEVRİ UYGULAMASI

Belçika kamu hukuku alanında, kanun yanında Kral'ın da yetki devri konusunda söz sahibi olabileceği kabul edilmiş bulunuyor. Gerçekten Kral, bölgesel, yersel ve özel yararları hususunda kendisine bırakılmış olan yetkileri, valilere (gauverneurs) ve kaymakamlara (comminssaires d'arrondissement) devredebilir (151).

Belçika'da kanun ve Kral yoluyla yapılmakta olan açık yetki devirlerine bir de zimmen kabul edilen yetki devirlerini (délégation tacitement admise) de katmak gerekir. Bu anlayışa göre, ayrıntılara ilişkin konularda, kanunla ve açıkca yetki devri izni verilmemiş olsa bile, zımni bir yetki devri izni mevcuttur. Yönetici ayrıntılara giren konularda her an yetki devrinde bulunulabilir (152).

C — İTALYA'DA YETKİ DEVRİ UYGULAMASI

İtalya'da yetki devri uygulamaları oldukça fazladır. Ancak İtalya yetki devri uygulamamasında yetki devretme (delega) ile alt mercilere

(149) LAUBADERE, a.g.e., s. 247
(150) 1 Haziran 1964 tarih ve 64/481 sayılı kararnamenin 2. maddesi ve LAUBADERE, a.g.e., s. 247
(151) WIGNY, a.g.e., s. 74
(152) WIGNY, a.g.e., s. 75

ait yetkileri kendi uhdesine alma (avocazione) beraber ele alınmaktadır. Bakanlara, kendi üzerlerine düşen bazı görevlerin icrasını alt mercilere intikal ettirme yetkisi tanındığı gibi, bazı hallerde, genellikle alt mercilere ait bulunan görevleri ve yetkileri kendi üzerine alma olanağı da tanınmış bulunmaktadır ([153]).

Şuna işaret edelim ki, alt mercilere ait yetkileri kendi üzerine alma (avocazione), sadece İtalyan kamu hukukuna has bir müessese değildir. Aynı müessesenin Fransız kamu hukukunda da oldukça geniş bir uygulaması vardır ve «Substitution» adı verilmektedir ([154]).

Substitution, görevini yapmakta kusur eden bir şahsın veya özel veya kamu kuruluşlarının yerine hareket etmek hususunda idareye imkân veren ve bir devlet imtiyazı niteliğinde olan zorunlu bir icra tedbiridir. Burada sözkonusu olan, denetime tabi bir otoritenin yerine hareket etmek hususunda, denetime yetkili olan otoriteye imkân vermektir ([155]).

Kamu otoritesi, gerek yerinden yönetim biçiminde, gerekse merkezden yönetimin bir şekli olan yetki genişliği biçiminde örgütlenirken, bizzatihi merkezde toplanmış olan yetkileri mahallî idarelere veya çeşitli idarî alt kademelere devretmiş olmaktadır. Bu şekilde örgütlenmelerin bünyesinde bir yetki devri olayı vardır. Ancak bizim yetki devri tekniğinden kastettiğimiz, bu türlü yetki devirleri değildir. Bu konuyu ileride tekrar ele alacağız.

Türkye'de merkezî yönetimin taşra kademeleri yetki genişliği esasına göre örgütlenmiş bulunuyor. İl genel yönetiminde yetki devrini incelemeğe geçmeden önce yetki genişliği sisteminin ve il kademesine devredilecek yetkinin ölçüsünün ne olacağının ayrıtılı olarak incelenmesi gerekliliği kanısındayım. Yetki genişliği sistemini daha iyi anlayabilmek için merkezden yönetime ve yerinden yönetime kısa bir göz atmayıda gerekli görüyorum.

([153]) İtalya'da Kamu İdaresi Reform Çalışmaları (1965) Çeviren : Âlim Şerif Onaran, İç - Düzen Tercüme yayınları: 1 - 2 (teksir halinde), 1968, s. 6

([154]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 12

([155]) ZILEMENOS, a.g.e., s. 13

İKİNCİ BÜLÜM

KAMU OTORİTESİNİN ÖRGÜTLENMESİ YÖNÜNDEN YETKİ DEVRİ

Kamu otoristesinin örgütlenmesinde iki zıt eğilim vardır. Bu eğilimler merkezden yönetim (centralisation) ve yerinden yönetim (décentralisation) biçiminde kendini göstermektedir. Kamu kudreti yani yetkiler tamamen merkezde toplanmışsa, bu halde merkezden yönetimden sözedilir. Bu takdirde yönetim örgütü, aralarında hiyerarşi (silsile-i meratip) bazı bulunan memurlar ve yöneticilerden ibaret bir yapı görünümündedir. Eğer örgütte bulunan yönetim kademelerinin yetkileri sadece, hiyerarşik olarak bağlı oldukları merkezin emirlerini ve direktiflerini yürütmekten ibaret değil de karar vermek ve harekete geçmek yetkileri de varsa, bu durumda merkezî otoritenin yetkileri taşraya ve hiyerarşik alt kademelere doğru dağıtılmış olur ve böyle hallerde yetki genişliğinden (déconcentration) söz edilir.

Merkezî otoritenin, hiyerarşik kademeler dışında, taşrada bazı yersel yönetim kademeleri örgütlendirir ve yetkilerinden bazılarını bunlara devrederse, bu halde yerinden yönetimden söz edilir.

I — MERKEZDEN YÖNETİM - YERİNDEN YÖNETİM

Tarihin her devrinde, bütün devletler, hem merkezden, hem de yerinden yönetilegelmişlerdir. Tamamen merkezden yönetilen veya tamamen yerinden yönetilen bir ülke yer yüzünde mevcut olmamıştır. Tam bir merkeziyet ve tam bir ademi merkeziyet hayaldir ve uygulanamaz

Modern devletlerde de, kamu otoritesi, merkeze bazı yetkiler veren, fakat yetkilerin tamamını vermeyen ölçülere göre bölüştürülmektedir.

Dolayısıyle merkezden ve yerinden yönetim nisbî ve statik değil, dinamik olan kavramlardır. Bir devletin, başka bir devlete göre daha az veya çok merkeziyetçi olduğundan yahut bir devletin eskiye göre şimdi daha az veya çok merkeziyetçi olduğundan söz edilebilir(1).

Her iki kavramı teorik olarak biraz daha yakından ve ayrı ayrı inceleyelim.

A. — MERKEZDEN YÖNETİM

Yukarda da değindiğimiz gibi, merkezden yönetim görev ve yetkilerin merkezde toplanmasını gerektirir. Bugün dünyadaki ana eğilim merkezden yönetimin kuvvetlendirilmesi yönündedir (2).

Merkezden yönetimin bazı yararları, buna karşılık bazı sakıncaları vardır. Bunlara bir göz atalım.

a — Merkezden Yönetimin Yararları

1) Devletin birliğini, milletin dayanışmasını pekiştirir (3). Siyasî kuvvet merkeziyet sayesinde genişler ve kuvvetlenir (4).

2) Uzmanlığa bağlı teknik yönetim işlerinin daha iyi görülmesini sağlar. Çünkü her özerk yönetimin yeterli uzman bulması mümkün değildir (5). Kamu hizmetleri için gerekli sermaye de bu yolla daha kolay sağlanır (6).

3) Merkezden yönetimde yönetimin tarafsızlığı daha fazla sağlanabilir. Küçük bölgelerde memurların, eşrafın, nüfuzlu kişilerin ve zümrelerin etkisi altında kalabilmeleri her an mümkündür (7).

---

(1) WALINE, a.g.e., s. 300
(2) EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve İdarî Teşkilât, Kardeş Matbaası, Ankara, 1969, s. 97
(3) DERBİL, Süheyp, İdare Hukuku, A.Ü. Hukuk Fakültesi yayını: 133, 5. Baskı, Ankara, 1959, s. 265
(4) ONAR, a.g.e., s. 447
(5) DERBİL, a.g.e., s. 265
(6) ONAR, a.g.e., s. 447
(7) ONAR, a.g.e., s. 447

4) Merkezden yönetimde devrim hareketlerinin gerçekleşmesi ve kökleşmesi daha kolay sağlanır ([8]).

5) Bu yönetimde kamu hizmetleri daha az masraflı ve daha rasyonel bir biçimde yapılabilir ([9]).

Bu yararlarına karşılık merkezden yönetimin sakıncaları daha fazladır.

b — Merkezden Yönetimin Sakıncaları

1) Merkezden yönetim sisteminde işlerin görülmesi gecikir ([10]). Her iş merkezde toplanacağı ve halledileceği, bütün kararlar sadece merkezde alınabileceği için, uzun yazışmalara, birtakım şekillere ve merasime gerek duyulur. Sonucunda kırtasiyecilik ve aşırı bir bürokrasi doğar ([11]).

2) Bu sistemde alınan kararlar yerinde olmayabilir. Çünkü merkez örgütü bir yerin durumunu ve ihtiyacını uzaktan doğru ve iyi takdir edemez. Bunun sonucunda alınan kararlar çoğu kez isabetsiz ve ihtiyaçlara aykırı olur ([12]).

3) Merkeziyet demokrasi esaslarına uygun değildir. Mahallî işlerin de merkezden görülmesi, halkın demokrasi terbiyesine uygun yetişmesine engel olur. Sadece mahallî işlere değil, millî işlere de halkın ilgisi zayıflar.

4) Merkezden yönetim sistemi, memurların atanmasında siyasî etkilerin artmasına yol açtığı gibi aynı etkiler altında kamu hizmetine yapılacak masrafların adil bölünmesine de engel olur ([13])

Merkezden yönetimin ortaya çıkardığı bu sakıncaların önüne geçmek için, «yetki genişliği» sistemi ortaya atılmıştır. Bu sistemi daha sonra ele alacağız.

([8]) DERBİL, a.g.e., s. 265

([9]) ONAR, a.g.e., s. 447 ve DERBİL, a.g.e., s. 265

([10]) DERBİL, a.g.e., s. 265

([11]) ONAR, a.g.e., s. 448

([12]) DERBİL, a.g.e., s. 265

([13]) ONAR, a.g.e., s. 449

B — YERİNDEN YÖNETİM

Yerinden yönetim (ademi merkeziyet) icraî kararların merkez örgütü ve hiyerarşisi içinde olmayan birtakım organlar tarafından alınmasını gerektiren bir sistemdir ([14]). Bu bakımdan merkeziyetin tamamen aksidir. Merkezden yönetimde mahallî halkın idarî faaliyetler karşısında pasif bir durumda bulunmasına karşılık, bu sistemde tamamen aktif bir vaziyettedir ve idareye katılmaktadır.

Yerinden yönetim organları ve personelleri, merkezî otoritenin hiyerarşik denetimine tabi değillerdir. Ancak bu yerinden yönetim organlarının tamamen bağımsız olduğu anlamına gelmez. İdarî vesayetin genişlik derecesine göre, merkezin veya merkezin mahallî temsilcilerinin (vali, kaymakam) vesayet denetimine tabidirler.

Yerinden yönetim, «yer» ve «hizmet» esaslarına göre iki tiptir ([15]) :

1) Yersel yerinden yönetim : Bir bölgede oturanların orada oturmaları dolayısıyle meydana gelen ortak idarî yararlarını korumak ve bu yararların gerektirdiği işleri görmek hususunda tanınan muhtariyettir. Bu tip yerinden yönetime örnek olarak belediyeleri ve özel idareleri gösterebiliriz.

2) Hizmet yerinden yönetim : Muayyen bir hizmetin merkez örgütünden ayrı ve hukukî bir varlığı olan kuruluşlar tarafından yönetilmesidir. Teknik yönden merkez tarafından yapılması uygun olmayan veya imkânsız olan hizmetler için, böyle muhtar yönetimler kurulmaktadır. Bu çeşit yerinden yönetime örnek olarak, Üniversiteler, Ticaret ve Sanayi Odaları, İktisadî Devlet Teşekkülleri gösterilebilir.

Yerinden yönetimin hem yararları hem de sakıncaları vardır. Bunun yararları ve sakıncaları, merkezden yönetimin tamamen tersidir. Yani merkezden yönetimin yararları yerinden yönetimin sakıncalarıdır; merkezden yönetimin sakıncaları ise yerinden yönetimin yararlarıdır.

Yerinden yönetim araştırmamızın kapsamı dışında kaldığı için, üzerinde daha fazla durmuyoruz.

([14]) ONAR, a.g.e., s. 462

([15]) GİRİTLİ, İsmet, Amme İdaresi Teşkilâtı ve Personeli, İ.Ü. Hukuk Fakültesi yayını: 212, İstanbul, 1963, s. 18

C — DÜNYADAKİ EĞİLİM

Tarihdeki gelişme incelendiğinde, Devletlerin merkeziyetten ademi merkeziyete geçtiğini, daha sonraları ise merkezden yönetimin önem kazandığını görmekteyiz ([16]). Fransa ve Almanya gibi büyük Avrupa memleketlerinde, derebeylik rejimi geçerli olduğu zaman, yerinden yönetim sistemi egemendi. Sonraları gelişmeler merkezden yönetimin kuvvetlenmesi yönünde oldu. Konfederasyondan yavaş yavaş federasyona, sonra da üniter devlete geçildi. Üniter devlet içinde merkezden yönetim sistemi de, gittikçe kuvvetlenmektedir.

Bugün ana eğilim, merkezden yönetime doğru gidildiğidir. Başlıca devletlere bakıldığında, örneğin İtalya'da, Almanya'da hatta Amerika Birleşik Devletlerinde bu eğilim açıkça görülmektedir. Ancak zamanımızda merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri değişen dozlarda olmakla beraber, bir arada uygulanmaktadır ([17]).

II — YETKİ GENİŞLİĞİ

A — YETKİ GENİŞLİĞİNİN ANLAMI

Yetki genişliğinde ana amaç, merkezden yönetimin sakıncalarını belli ölçüde ortadan kaldırmak ve merkezden yönetim sisteminin işleyişinde olanaklar ölçüsünde ferahlık ve sürat sağlanmaktır. Merkezden karar almak ve uygulamak gibi kamu kudretinden doğan yetkilerin, bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura tanınması, yetki genişliği (tevsiî mezuniyet, ademi temerküz) olarak ifade edilmektedir ([18]).

Yetki genişliği sisteminin uygulanması, çeşitli biçimlerde olabilir. Ya kanunla alt kademedeki merkezî idareye mensup bazı memurlara, doğrudan doğruya kanunla yetki verilir; veya bir bakan yetkilerinden bazılarının alt yönetim kademelerine devreder ([19]). Yetki genişliği sis-

---

([16]) ONAR, a.g.e., s. 445
([17]) EROĞLU, a.g.e., s. 97
([18]) EROĞLU, a.g.e., s. 101
([19]) TORTOP, a.g.e., s. 71

teminde yetkiler daha çok kanunla devredilmektedir. Ancak yetkiler, ikinci halde olduğu gibi bakan tarafından devredilirse, tam bir yetki devri ile karşılaşırız ve birinci kısımda incelediğimiz, genel anlamda yetki devri ilkelerine uygun olarak devredilmesi gerekir.

Yetki genişliği merkezden yönetim sisteminin bir çeşidir ve merkezden yönetimin çerçevesi içinde ele alınmalıdır ([20]). Bu nedenli yetki genişliğine tabi kademeler, merkezin hiyerarşisine dahildirler ve merkez örgütü içinde sayılırlar. Bunlar aynı zamanda merkezî temsil ettikleri gibi kendilerine verilen yetkileri merkez adına kullanırlar ve merkez adına hareket ederler. Gerçekte kamu kudreti bunların değil, merkezin elindedir. Binaenaleyh verilen yetkileri ancak merkezin direktifi ve denetimi altında kullanabilirler ([21]).

B — YETKİ GENİŞLİĞİNİN YARAR VE SAKINCALARI

a — Yetki Genişliğinin Yararları

Yetki genişliği merkezden yönetimin sakıncalarına engel olmak için ortaya konulmuş bir sistemdir. O halde daha önce merkezden yönetimin sakıncaları olarak saydığımız hususlar, yetki genişliğinin yararlarını teşkil etmektedirler. Ancak bu yararlar, sadece yetki genişliği ile değil aynı zamanda yerinden yönetimle de sağlanabilir. Bu nedenle, yetki genişliği sisteminin yararlarını tam olarak kavrayabilmek için, yerinden yönetime göre ne gibi üstünlükleri olduğunu da ortaya koymak gerekir.

Yetki genişliğinin yerinden yönetime göre şu üstünlükleri vardır ([22]) :

1) Yetki genişliği sisteminde idarenin genel politikasında birlik, yerinden yönetime göre daha iyi sağlanır. Zira yetki genişliği esasına göre çalışan idarî kademe personelleri, bakanlarının direktiflerine göre hareket ettikleri için bu birliği sağlamak kolay olmaktadır. Yerinden

---

([20]) LAUBADERE, a.g.e., s. 94

([21]) ONAR, a.g.e., s. 451

([22]) WALINE, a.g.e., s. 304

yönetim sisteminde, şu veya bu kademede, fantezik nitelikte uygulama-farklılıklarını önlemek zordur.

2) Yerinden yönetim kademelerindeki yöneticiler, genellikle seçimle işbaşına gelirler. Bu nedenle yeterli ve ekonomik bilgiye sahip elemanın işbaşında bulunması tesadüfidir. Oysaki yetki genişliğinde, yöneticiler atama ile işbaşına getirilirler. Dolayısıyle istenilen nitelikte elemanın işbaşında bulunması mümkün olur.

b — Yetki Genişliğinin Sakıncaları

Yetki genişliğinin uygulanması ile, merkezden yönetimin yararları olarak daha önce izah ettiğimiz hususlarda var olan üstünlükler, kısmen kaybedilmiş olur. Üstelik yetki verilen makam sahiplerinin bu yetkileri kötü kullanmaları ve amacından başka bir yola çevirmeleri tehlikesi de doğar ([23]). Bu nedenle, kendilerine yetki verilen yöneticilerin iktidarlı olmaları ve görevlerini benimsemeleri zorunluluğu ortaya çıkmaktadır ([24]).

Yerinden yönetimin de yetki genişliğine bazı üstünlükleri vardır. Bu üstünlükler, yetki devrinin sakıncaları olarak karşımıza çıktığı için bunlara kısaca değinmekte yarar vardır ([25]) :

1) Yerinden yönetim, merkezî otoriteden bağımsız olarak, bazı mahallî menfaatlerin korunmasına olanak sağlar.

Yerinden yönetim sayesinde, geleceğin devlet adamlarının ve politikacıların yetişmesi sağlanır. Ülkede demokrasi idaresinin yerleşmesi için okul vazifesi görür.

C — YETKİ GENİŞLİĞİNİN UYGULANMASI

Yetki genişliğinin uygulanma alanı çok geniş değildir. Dünyada yetki genişliği uygulaması coğrafî ve teknik (görevsel) esaslara göre olmak üzere iki biçimdedir. Bunları ayrı ayrı inceleyelim ([26]) :

([23]) TORTOP, a.g.e., s. 71

([24]) DERBİL, a.g.e., s. 266

([25]) WALINE, a.g.e., s. 305

([26]) GOURNAY, a.g.e., s. 128

1) Coğrafî yetki genişliği : Belli coğrafî bölge ile sınırlı olmak üzere, devletin bir yersel örgütün yöneticisinin, merkez adına kullandığı, bazı karar yetkilerine sahip olmasına, coğrafî yetki genişliği denilmektedir. Coğrafî yetki genişliği sözü ile, sadece bu tip yetki genişliği kasdedilmektedir.

Coğrafî yetki genişliğinin en tipik ve en çok uygulanan şekli, «il sistemi» dir. İl sistemi önce Fransa'da doğmuş, sonra memleketimizde dahil olmak üzere bütün Orta Doğu ülkelerine yayılmıştır.

İl sistemine göre, ülke idarî bakımından «il» adı verilen coğrafî bölümlere ayrılmaktadır. İllerin başında genellikle merkezî idarenin tümünü temsil eden ve tümüne sorumlu olan bir yönetici (vali) bulunmaktadır. İlleri bu yöneticiler yönetmektedir. Bu yöneticiler, esasında merkeze ait olan bazı yetkileri merkez adına kullanabilmektedirler. Merkezî idare kuruluşlarının taşradaki örgütleri ilke olarak il bölümlerine uygun biçimde vücuda getirilir. Bunlardan her ilde bulunanlar, il yöneticisinin yönetimi ve gözetimi altında faaliyet gösterirler ([72]).

Fransa'da son senelerde il sisteminin yeni gelişmelerine tanık olunmaktadır. Özellikle son idarî reformlardan sonra, bakanlar yetkilerini il çevresi içerisinde ancak valiye devredebilmektedirler. Vali de, bizzat, bir bakandan aldığı yetkileri, kararname ile tesbit edilmiş koşullar içinde alt kademelere devretmektedir ([28]).

Anayasamızın 112 inci ve 115 inci maddeleri ve ülkemizin yönetim uygulaması dikkate alınırsa, Türkiye'de de il sisteminin carî olduğunu söyliyebiliriz.

2) Teknik (görevsel) yetki genişliği : Yetki devrinin bu şeklinde, merkez servisleri, ellerinde bulunan karar yetkilerini ve görevlerini, belli bir coğrafî bölgede hükümeti temsil eden yöneticiye (vali) değil, belli bir coğrafî bölge ile kayıtlı olmayan ve uzmanlığı gerektiren bir servisin başında bulunan şahsa devretmektedirler. Genellikle bu serviş devletinkinden farklı bir tüzelkişiliğe sahip olabilmektedir. Bazıları bu sistemi yetki genişliği olarak kabul etmiyorlar. Bizde birçok bölge kuruluşları bu çeşit yetki genişliğine örnek gösterilebilir.

([27]) PAYASLIOĞLU, Arif, Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara, 1966, s. 13

([28]) İdarî Yetki Genişliği ve Valilerin Yetkileri Hakkında 26 Eylül 1953 gün ve 53 - 896 sayılı Kararname, Madde: 2

D — YETKİ GENİŞLİĞİNİN ÖLÇÜSÜ

Yetki genişliğinin ölçüsü konusunun incelenmesi, bizi. hangi kararların merkezden alınması, hangi karar yetkilerinin taşra kademelerine devri gerektiği sorununun çözümlenmesine götürmektedir.

Kararların hangi kademede alınması gerektiği sorunu çözümlenmesi güç olan ve idarî reforma girişenleri ve yönetim bilimi ile uğraşanları en çok uğraştıran bir sorundur. Şunu kaydetmek gerekir ki, yetkilerin hepsinin merkezde toplanması veya yetkilerin tamamının alt kademelere devri mümkün değildir. Çok önemli ve ana kararların en üst kademede alınması, önemsiz ve günlük yönetim sorunları ile ilgili kararların da alt kademeye devri gerekeceği tabiidir. Bu hususta herhangi bir tereddüt yoktur. Fakat asıl sorun, çok önemli veya çok önemsiz olmayan, fakat orta derecede önemi olan kararlların hangi kademede alınması gerektiğidir.

Orta derecede önemi olan kararların, merkez kademesinde mi alınması gerektiği, yoksa taşraya ve alt kademelere mi devri gerektiği konusunda bir çok görüşler ortaya atılmış bulunmakla beraber, kesin bir şey söylenememektedir. Bu tip kararların hangi kademede alınması gerektiğine dair bazı kıstaslar ileri sürülmektedir. Bu kıstaslara kısaca göz atmakta yarar vardır ([29]).

a — Kararın Acele Alınması

Orta derecede önemi olan bir kararın alınmasında çabukluk önemli bir faktör olarak ortaya çıktığı takdirde, karar, olay hakkında elinde en çok bilgi bulunan kademedeki memur tarafından alınmalıdır. Eğer karar yetkisi bu kademedeki memura değil de, başka bir kademedeki memura verilirse, bilgilerin karar alacak memura kadar aktarılması zorunludur. Bilginin aktarılması ise zaman alır. Bilgiyi elinde bulunduran kademe ile kararı alacak olan kademe arasında bulunan kademelerin sayısı arttıkça kararın alınabilmesi için geçen süre de buna göre uzar.

O halde, karar hakkında elinde en çok bilgi bulunan kademe taşra ise bu karar taşrada alınmalıdır. Aksine elinde en fazla bilgi bulunan merkez ise, bu karar merkezde alınmalıdır. Ancak şunu kabul etmek gerekir ki, sorun her zaman bu kadar basit olmayabilir. Bazı halde hem

---

([29]) GOURNAY, a.g.e., s. 113 ve müteakip

merkezden, hem taşradan alınacak bilgilere göre işlem yapmak gerekebilir.

b — Kararın Maliyetinin Düşürülmesi

Kararın maliyetinin hesaba katılması da gereklidir. Kararın maliyetinin belli bir hadden yukarı çıkmaması için, kararın alındığı kademeyi buna göre saptamak zorunludur.

Bir kararın maliyeti iki unsurun etkisi altındadır : Maddî masraflar (büro teçhizatı, makina amortismanları, yer kirası v.s.) ve personel masrafları (muhtelif evsaftaki personelin çalışma saati sayısı).

Orta derecede önemi olan bir kararın alınması keyfiyetinin üst kademeye bırakılmasının, genellikle, kararın maliyetini artırdığını söyliyebiliriz. Çünkü bu kararı alabilmek için üst kademenin olay hakkında bilgi sahibi olması zorunludur. Bu bilgileri de alt kademenin raporlar hazırlayarak ve istatistiki bilgiler düzenleyerek üst makama ulaştırması gerekir. Eğer bilgiler ara kademelerden geçerek karar alacak kademeye ulaşmak zorunda ise, bu defa ara kademelerde de bu rapor ve bilgilerin gözden geçirilmesi gerekecektir. Bütün bunlar kararın alınması için gerekli çalışma saati sayısını, dolayısıyle kararın maliyetini artıracaktır.

Bazan aksi olur, kararın alt kademede alınması pahalıya mal olabilir. Kararın iyi kalitede verilmesi gerekli ise, kararı alacak kademeye üstün nitelikte personel atamak icap eder. Bu halde kararın alınması yetkisi alt kademelere verilirse personel masrafları ve dolayısıyle kararın maliyeti artar.

c — Kararın Niteliğinin Yüksekliği

Bir kararın kısa sürede ve az masrafla alınmış olması her zaman yeterli değildir. Aynı zamanda karar iyi olmalıdır. İyi karar, pratik sonuçları örgütün amaçlarına uygun olan karardır.

Kararın iyi kalitede alınması, yetkinin dağıtımı üzerinde etkisi olan şu iki unsura bağlıdır: kararı alacak kimsenin bilgisi ve kararın, örgütün genel politikasına uygun olması. Bu iki unsuru ayrı ayrı inceliyelim.

İlk önce karar alacak kimsenin, iyi karar alabilmek için, olay hakkında iyi bilgiye sahip olması gereklidir. Bunun için de karar alma yetkisi-

nin en doğru, en tam ve en yeni bilgileri edinebilecek kademede bulunan personele verilmesi gerekir. Esasen bilgiler, bir kademeden diğerine aktarılırken, sıhhatinden çok şey kaybederler.

Şunu kaydedelim ki, konkre ve personelin kişisel kanaatini gerektiren bilgilere dayanmak zorunlu ise, böyle kararların taşraya ve alt kademelere devri gerekir. Örneğin memurun teskiyesinin doldurulması yetkisi, doğrudan bağlı olduğu kademe amirine verilmelidir. Bu yetkinin üst kademelerde toplanması ve merkezleştirilmesi sakıncalıdır. Buna karşılık, global bilgilere ihtiyaç duyuran yetkilerin merkezde toplanmasında yarar vardır. Yine bazı nazik sorunların hallinde, birçok personelin görüş birliği zorunlu ise, bu tip yetkiler de merkezleştirilmelidir.

İkinci olarak, bir karar, örgütün genel politikasına uygunluğu derecesinde iyidir. Özel olsun resmî olsun hiçbir örgüt, asgarî birlik ve devamlılık olmadan yaşayamaz.

Bir örgütte doktrin birliğine hayatî önem veriliyorsa ve ortak özellik arzeden olaylara aynı hal şekilleri uygulamak isteniyorsa, yetkiler üst kademelerde toplanmalı ve merkezileştirilmelidir. Aksine ortak dokrin tahditli bir tarzda uygulanmak isteniyorsa veya örgütün birliğine hayatî derecede önem verilmiyorsa, yetkilerin devrinde ve yetki genişliğinin uygulanmasında isabet vardır.

d — Yetkilerin Bölünmesinin Pisikolojik Sonuçları

Yetkileri fazla merkezde toplamak, örgütte bazı önemli tepkilere sebep olabilir. Bu tepkileri kısaca inceliyelim.

Önce, en küçük bir işi bile yapabilmek için üst merciin tasvibini almak zorunda olan bir personelin, teşebbüs yeteneği kaybolur. İşine karşı ilgisizlik duymağa başlar ve en azını yapmakla yetinir. Kendilerine hiç danışılmadan yukarı mercilerce alınan kararı uygulamak emrini alan memurlar, şüphesiz aldıkları emirleri uygularlar; fakat bu uygulamayı gevşek bir biçimde ve yaptıkları işe inanmadan yaparlar.

Diğer taraftan, kendisindeki karar yetkilerinin alındığını ve bu yetkilerin merkezde toplandığı gören memurlar, tepki göstermeyi denerler ve bu yetkileri geri almağa çalışırlar. Üstün denetimini bertaraf etmek için, onlara en az bilgi vermeğe meylederler.

Sonuç olarak, yetkilerin hangi yönetim kademesinde kullanılması gerektiği sorunu çok yönlü ve karışık bir sorundur. Bu konuda kesin ve her örgütte uygulanabilecek formüller bulmak olanağı yoktur.

E — HİYERARŞİ (MERATİP SİLSİLESİ)

Hiyerarşiyi şu şekilde tanımlamak mümkündür ([30]) :

«Merkez memurları arasında bir derece ve mertebeler silsilesinin mevcudiyetidir ki, bu mertebeler dolayısıyle madun yani alt derecedeki memur, ifa ettiği muameleyi sadece kanunun kendisine yüklediği vecibe ve kanun ile doğrudan doğruya alâka ve ittisali itibariyle değil; kanunla kendi arasına girmiş olan mafevkinin yani üst derecedeki amirinin, emrine riayet mecburiyetiyle ve bu emre uyarak, emir dairesinde yapar».

Bu tariften de anlaşılacağı üzere, merkezden yönetim sisteminde memurlar hiyerarşik bir denete tabidirler. Hiyerarşik denetim yetki genişliği sisteminde daha elzem olmaktadır. Ancak yerinden yönetim kuruluşları (örneğin belediyeler, özel idareler), hiyerarşik denetim dışında kalırlar.

Hiyerarşi, memuru kademeler yolu ile en baştaki amire (bakan) bağlar. Memur hiyerarşik üstünün emirlerine ve direktiflerine göre hareket etmek zorundadır. Bir yönetim kademesine yetkileri kanunla verilmiş olsa bile ve hatta kanun bu kademeye bazı takdir yetkisi bırakmış olsa bile, verdiği kararların yerinde olup olmadığının denetimi hiyerarşik üst kademenin görevi ve yetkisi içerisindedir ([31]).

Hiyerarşi kudretini daha iyi bir tahlile tabi tuttuğumuz zaman şu unsurları kapsadığını görürüz ([32]) :

1) Üstün asta emir ve talimat verme kudreti.

2) Üstün astı tarafından yapılan işlemleri denetleme yetkisi.

3) Üstün astına inzibatî cezalar verebilmek yetkisi, disiplin kudreti.

4) Asta tanınan hiyerarşi içinde yükselme olanağı.

([30]) ONAR, a.g.e., s. 451
([31]) DERBİL, a.g.e., s. 268
([32]) ONAR, a.g.e., s. 453

F — YERİNDEN YÖNETİMLE YETKİ GENİŞLİĞİ ARASINDAKİ FARKLAR

Yetki genişliğini en iyi bir şekilde kavrayabilmek için, yerinden yönetimden farklı olan yönlerini iyice belirtmek gerekir.

1) Daha önce de açıkladığımız gibi, yetki genişliği merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesinden, bunların bazı hallerde kendi başlarına icraî kararlar alabilmelerine izin verilmesinden ibarettir. Yetki genişliğini haiz olan memurlar, bu yetkilerini, ancak merkez adına kullanabilirler; kendi adlarına kullanamazlar.

Buna karşılık yerinden yönetimde, icarî karar almak kudreti bu yetkiyi elinde bulunduran şahıs veya organdadır. Bunlar temsil ettikleri bölge veya hizmet adına karar alırlar (33).

2) Yerinden yönetimde ayrı bir kamu tüzelkişiliği sözkonusu olduğu halde, yetki genişliği merkezle aynı tüzelkişiliğin çerçevesi içinde cereyan eder (34).

3) Yetki genişliği merkezden yönetim hiyerarşisine bağlıdır. Buna karşılık yerinden yönetim personel ve organları merkezden yönetim hiyerarşisinin dışında kalırlar; bunlar hakkında ancak vesayet denetimi cereyan eder.

III — MERKEZÎ OTORİTENİN ÖRGÜTLENMESİ VE YETKİ DEVRİ TEKNİĞİ

Tam bir merkeziyetle yönetimin bir hayalden ibaret olduğuna, merkezî otoritenin yetki genişliğinden yararlanarak veya yerinden yönetim şeklinde örgütlenerek birçok yetkilerini bir takım yönetim kuruluşlarına devrettiğini açıklamış bulunuyoruz. Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi, bu gibi yetki devirleri konumuz olan «yetki devri tekniği»nden farklıdır. Merkezî otorite örgütlenirken bazı yetkilerini, Anayasa veya kanunlarla, yerinden yönetim birimlerine ve coğrafî ve görevsel yetki genişliği sistemine göre kurulan yönetim kademelerine devredebilir. Bu gibi yetki devirleri sonucu devredilen yetkilerin asıl sahibi artık merkezî otorite değil, kanunun kendilerine yetki verdiği yönetim kuruluşlarıdır.

---

(33) ONAR, a.g.e., s. 466

(34) WIGNY, a.g.e., s. 73

Konumuz olan yetki devri tekniğinden yararlanarak yapılan yetki devirlerinde ise, durum tamamen farklıdır. Yönetici, mevzuatın kendisine verdiği bazı yetkileri, yetki devri tekniğinden yararlanarak, astlarına devretmektedir. Bu şekilde devredilen yetkinin asıl sahibi ast değil, yetkiyi devreden yöneticidir. Yönetici her an devrettiği yetkiyi geri alabileceği gbi, yetkinin sorumlusu da kendisidir.

İKİNCİ KISIM

TÜRK YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YETKİ DEVRİ UYGULAMASININ GENEL GÖRÜNÜŞÜ

I — TARİHÇE

Osmanlı İmparatorluğu kuruluşundan beri yetki genişliği esasına göre yönetilegelmekteydi. Fetihlerle devlet sınırları genişledikçe her fetholunan yere bir bey atanmakta ve evkaf, millî eğitim, arazi idaresi, mahkeme işlerini ve mülkî yönetime ilişkin işleri görmek üzere kadılar görevlendirilmekte idi. Hüdavendigâr zamanından itibaren ise, İmparatorlukta sancaklar mülkiye örgütüne esas alınmış, birkaç sancak birleştirilerek eyaletler kurulmuş ve buralara itibar ve iktidar sahibi beylerbeylerinden vüzeradan birisi atanagelmiştir (1).

Osmanlı İmparatorluğunda eski taşra yönetiminin temelini toprak rejimi teşkil etmektedir. Arazi «has», «tımar» ve «zeamet» diye üçe ayrılmıştı. Haslar bazı yüksek makam sahiplerine ve padişah yakınlarına verilirdi. Zeametler çeşitli rütbeden memurlara tevcih edilirdi. Haslar gibi zeamet ve tımarlar da «emirler» vasıtasıyla yönetilirdi. Tımarlar ise sadece sipahilere tevcih olunurdu. Bu toprak rejimi dev-

(1) TÖNÜK, Vecihi, Türkiye'de İdare Teşkilâtının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, İçişleri Bakanlığı yayını: III/1, Ankara, 1945, s. 55

letin idarî ve askerî hizmetleri için gerekli malî kaynağın en önemli bölümünü meydana getiriyordu (2).

İmparatorluğun yükselme devirlerinde sancak beylerinin ve tımarlıların iktidarlı olmalarına çok dikkat ediliyordu. Merkezî otorite yetkilerini bunlara devretmek suretiyle, ülkeyi yetki genişliği sistemine göre yönetiyordu. Esasen haberleşme ve ulaşım olanaklarının çok geri olduğu, attan ve yelkenli gemiden başka ulaşım ve haberleşme aracının bulunmadığı o devirlerde koca imparatorluğu başka bir sistemle yönetmek olanaksızdı.

O zamanlar dünyanın en iyi yönetilen devleti, şüphesiz Osmanlı İmparatorluğu idi. Nitekim Kosova Muhaberesi'nden 13 yıl sonra yapılan Ankara Muhaberesinde, Yıldırım Beyazit'in yanında sırp gönüllüleri büyük bağlılık ve kahramanlık göstermişlerdi. Bu hal 13 yıl içinde Türk yönetiminin Sırbistan'da sağladığı hoşnutluğu ve iyi yönetimi göstermektedir (3).

Osmanlı İmparatorluğu'nun daha sonraki devirlerinde, önemli görevlere yeterli kimseler getirilmemeğe başladı. Bir takım entrikalar işin içine girdi ve atamaların kayırmalarla yapılması geleneği yerleşti. Bu hal türlü yolsuzluklara ve aksaklıklara sebep oldu. İmparatorluk bu yüzden medenî devletler arasında en kötü yönetilen ülke haline geldi.

II. Mahmut, eyaletlerde eski ve bozulmuş feodal rejim yerine merkezden yönetimi sağlaycaak bir islahat yapmak zorunda kaldı. Eyaletlerdeki paşaların yetkilerinin kısılmasının yanında kuvvet ve nüfuzları da kısılarak keyfi hareketlerinin önüne geçildi ve merkezî hükümet kuvvetlendirildi.

İmparatorlukta başlangıçta İslâm Hukuku uygulanıyordu. Bu Tanzimata kadar devam etti. Tanzimatta ikili sistem kabul edildi. Bir tarafta İslâm Hukuku ile buna dayanan hukuk ve yönetim kuruluşları, diğer tarafta Avrupa hukuku ile buna dayanan hukuk ve yönetim kuruluşları uygulama alanına girdi. Bu ikili sistem «Cumhuriyet»e kadar devam etmiştir.

Bunun yanında Tanzimat'tan sonra, 1868 yılında çıkan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Şura-ı Devlet nizamnameleri ile idare ve adliye birbirinden ayrıldı. Böylece Türk pozitif hukukunda idare rejimi tam ola-

(2) TÖNÜK, a.g.e., s. 56 - 57

(3) DERBİL, a.g.e., s. 266

rak kabul edilmiş oldu. Esasen bu ayrılık evvelce de fiilen mevcuttu (4).

Gerek çağdaş pozitif hukukunun kabulu, gerekse idare rejiminin kesinlikle benimsenmesi, kamu yönetimi sahasında önemli bir aşamadır. Cumhuriyet'ten sonra ikili hukuk sisteminin kaldırılarak Avrupa hukukunun tam olarak benimsenmesi, idare rejiminin kuvvetlendirilmesi ile kamu yönetimi alanı modern yönetim tekniklerini kabule hazır hale getirilmiş olmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yetki genişliği ile yönetilme geleneği, Cumhuriyet'ten sonra da benimsenmiş buunmaktadır. Nitekim 1924 tarihli Anayasa, «Vilâyetler Umuru tevsii mezuriyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaif (yerinden yönetm = görev ayrımı) esası üzerine idare olunur» demek suretiyle yetki genişliği esasını benimsemiş olduğu gibi, 1913 tarihli İdareyi Umumiyei Vilâyet Kanunu ve bunu kaldıran 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu da aynı esası kabul etmiştir. Bugün yürürlükte bulunan 1961 Anayasası ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da bu esası benimsemiş bulunmaktadır.

Kamu yönetimi alanında modern yetki devri tekniğinin uygulanmağa başlaması nispeten yenidir. Türk yönetiminde yetki devrinin tarihçesini incelerken, sadece yetki genişliğini göz önüne almak zorunda kaldık. Zira Türk Kamu Yönetimi, modern yetki devri tekniğini bugün bile gerektiği gibi benimsemiş olmaktan uzaktır.

II — BUGÜNKÜ UYGULAMA

Türk Yönetiminde yetki devri uygulamasına genel bir bakışla bulunduktan sonra, mevzuatımızda ve mahkeme içtihatlarında konuyu açıklığa kavuşturmaya çalışacağız.

A — YETKİ DEVRİ UYGULAMASININ GENEL GÖRÜNÜŞÜ

Türk yöneticisi kişisel bir zihniyet içerisinde yetişmiştir. Kendi yaptığının ve kendi düşündüğünün doğru olduğunu peşin olarak ka-

(4) ONAR, a.g.e., s. 75

bul etme eğilimindedir. Başkalarının fikirlerinden de yararlanarak sonuca varma alışkanlığına sahip değildir.

Türk Yöneticisinde olduğu gibi, Türk bürokrasisinde de ekip çalışması ruhu gelişmiş değildir. Her personel tek başına çalışma ve tek başına iş yapma isteğini taşımaktadır.

Halbuki yetki devri, işbirliği halinde çalışmayı gerektirir; bir kararın alınmasında astın katkıda bulunması, ast ve üstün biribirlerine güvenmeleri ve tam bir dayanışma içinde olmaları zorunludur. Üstün astına imza yetkisi devrinde bulunduğu hallerde bu, daha açık olarak gözlenmektedir.

Yönetimimizde geleneksel olarak otoriteye fazlaca bağlı olmak eğilimi de, yetki devrine olumsuz etkide bulunmaktadır.

Bütün bunların sonucu olarak, Türk yönetiminde yetki devrine uygun zihniyetin mevcut olmadığını kesinlikle söyliyebiliriz. Uygulama incelendiğinde de yine bu sonuca varılmaktadır. Nitekim «Mehtap Raporu» ndan aldığımız aşağıdaki parça, yetki devri konusunda Türk yönetiminin içinde bulunduğu durumu gayet iyi aksettirmektedir (5).

«Türkiye'deki şartların özelliği çeşitli kamu görevlerinin merkezî hükümet görevleri sayılmasını ve birçok durumlarda da temel kararların yukarı seviyede alınmasını gerektirmektedir. Ancak, bu görevlerde merkezî hükümet sorumluluğunun kabul edilmiş bulunması, zaman israfı, tıkanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi çeşitli mahsurlar doğuran aşırı ve aslında çoğu zaman şeklî merkeziyetçiliğin devam ettirilmesi için sebep sayılmamalıdır. Kabine seviyesine kadar çıkması gereken işlerin düzenlenmesinden başlayarak, sorumlulukların bakanlıklara, bakanlıklar içinde yetkili birimlere devredilmesi ve nihayet merkezî hükümet teşkilâtının taşra birimlerinde, belli esaslar çerçevesinde, hareket imkânlarının artırılması gibi tedbirler, şartların gerektirdiği merkeziyetçiliği elverişli bir yetki devri sistemi ile yumuşatmanın başlıca merhaleleri olabilir. Bu raporda temel kuruluş ve görevlerin dağılışı bakımından tavsiye olunan tedbirler, yukardan aşağıya doğru, belli esaslara uygunluk sarfıyla verimli bir yetki devrine girişilebilmesi için elverişli bir çerçeve teşkil edebilir»

---

(5) Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE yayını Ankara, 1966, s. 405

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresince 1961 yılında hazırlanan bir raporda ise, bu konuda şöyle denilmektedir (6) :

«İdare sistemimizde yetkilerin daima hiyerarşinin en üst kademelerinde toplandığından, alt kademelerdekilerin karar yetkisine sahip olmadığından, dolayısıyle teferruatla meşgul olan yüksek rütbeli idarecilerin daha önemli meselelerle uğraşmaya vakit ayıramadıklarından, aşağıdakilerin her şeyi yukarıdan sormak temayülünde olmaları dolayısıyle kararların geç alındığından ve isabet derecelerinin zayıflığından haklı olarak şikâyet edilir.

Tatbikatta bu durum başlıca iki sebepten ileri gelmektedir : (a) Teşkilât kanunlarının yetkileri merkezde toplaması, (b) üst kademedekilerin aşağıdaki kademelere devri kolaylıkla mümkün olan yetkileri dahi ellerinde bulundurmak temayülleri.»

Türk kamu yönetimi uzmanlarının bu yönde olan görüşleri, yabancı uzmanlarca da desteklenmiş bulunmaktadır. Nitekim 1961 - 1965 yılları arasında Ankara'da Birleşik Amerika «Milletler Arası Kalkınma Örgütü'nde (AID) kamu yönetimi danışmanı olarak görev yapan ve bu sürenin önemli bir kısmını Devlet Personel Dairesinde geçiren Dr. Richard Podol, 1963 yılında hazırladığı bir raporda konumuzla ilgili olarak şöyle demektedir (7) :

«... Türk yöneticisinin belki en büyük zaafı, hareket ve teşebbüs noksanlığıdır. İvedilik fikri yoktur. Bu hal onu hareketsizliğe, tasvip edilmiş bir programı kuru kuruya uygulamaya, süratin her derecesine rıza göstermeğe götürür. Yeni metodları uygulamada çok yavaştır. Çekingenlik duygusu, değişiklik ve tenkit edilme korkusu yaygındır.

Yukarıda açıklanan özellik, yöneticileri yetkileri aşağı kademelere devretme isteksizliğine götürmüştür. Bu kararın alınmasını, çok kere, bir sürü inceleme ve imza merasimine, bağlamak suretiyle, karar verme yetkisini ellerinde toplamışlardır. Bu eğilim, her şeyi mevzuat açısından inceleyen etkili bir teftiş mekanizması ile desteklenmektedir. Ayrıntılı meselelere kadar uzanan bu merkezcilik, karar alma mekanizmasını yavaşlatmakta ve kaliteyi etkilemektedir.

---

(6) İdarî Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE İdarî Reform Çalışmaları, TODAİE yayını, II. Basılış, Ankara, 1966, s. 12

(7) PODOL, Richard, Bir yabancı gözüyle yirminci yüzyıl ortasında Türk Kamu yöneticisi, Çeviren Cahit Tutum, Amme İdaresi Bülteni, Sayı: 10, Şubat 1967, s. 10

Bütün bunların alt kademeler üzerindeki etkisi yıkıcı olmaktadır. Alt kademe amirleri ve yöneticileri, bulundukları yerde en ufak bir değişikliğe bile teşebbüs etmemekte, her türlü teşebbüsü yukardan bekletmektedirler. Şüphesiz bu durum amirin yalnız çalışma usullerini ıslâh etme yolundaki cesaretini kırmakla kalmamakta, ayrıca bir çeşit ıslahat fikirlerinin geliştirilmesine de engel olmaktadır. Bu sebepten yetki verildiği hallerde bile memur girişim gücünü kullanmak cesaretini bulamamaktadır. Çünkü ona alışmamıştır ve güç tahammül edeceği bir tenkide maruz kalmaktan korkmaktadır.

Yetki devri konusundki bu isteksizlik üst makamları geniş ölçüde teferruata bağlamakta, esas görevlerinin yerine getirilmesine engel olmaktadır. Düşünmeye, plan yapmaya, astlarını yetiştirmeye vakit bulamamaktadırlar. Aşırı merkeziyet esnekliği yok etmiştir. Mahallî şartlarda farklılıklar yaratan acil meseleler, gereken sürat ve etkinlikle değerlendirilmemektedir. Yerleşmiş usuller birer kanun gibi telâkki edilmekte ve esas itibariyle bir rehber oldukları unutulmaktadır. Bu eğilim bütün ilgililerde görülebilir.

Türk yöneticisi yetki devrine hazır değildir ve geçmişi bunu güçleştirmektedir. Tipik iddiaları, alt kademelerin yetersiz oldukları ve bu sebeple onlara güvenilip yetki verilemiyeceği yolundadır. Bu iddialarda şüphesiz bir gerçek payı vardır. Ancak, bunları sorumluluk fikrine hazırlamak yolunda en küçük bir tedbir alınamamaktadır. Bu konuda önemli bir başka nokta da, genel olarak personel fazlalığının kalitece standardın altında memur istihdamına yol açmış ve bunun da yakın ve sıkı bir denetimi zorunlu kılmış olmasıdır.»

Caldwell'in 1957 yılında yayınlanan Türkiye hakkındaki bir incelemesinde de konumuzla ilgili olarak şöyle denilmektedir (8) :

«Türkiye'nin anayasa yapısında görülen merkeziyetcilik, (yönetim örgütünde) de vardır; bu durum burada da sayısız şaşırtıcı çelişmeler meydana getirir. Ekonomik ve sanayi bakımından geri kalmış ülkelerin hemen hepsinde olduğu gibi, belgeleri imzalayan ve işlemlere ait kararları veren en kuvvetli otorite, hükümetle üst yönetim mevkilerinde toplanmıştır. Yalnız önemli kararlar değil, önemsiz, ayrıntı sayılacak bütün kararların da genel müdür tarafından alınması gerekir.

(8) CALDWELL, Lynton K., «Türk Yönetimi ve İdareei Maslahatcılık Siyaseti», Çeviren: Oğuz Onaran, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XX, No: 2, s. 750

Sorumlu memurun işi varsa, ya da yerinde yoksa, karar, ne kadar acele olursa olsun beklemek zorundadır.

Türkiye'de üst yöneticiler günlük ve önemsiz işlere öylesine gömülmüşlerdir ki, bu durum onların kurumlarını yönetmelerini ve liderlik etmelerini aksatır. Ne yazık ki bir çok memur, kendi rollerinin bakanlığın bu etkisiz, günlük işlerini yapmak olduğunu sanıp, sayısız kâğıt imzalamadan, sonsuz ricaları kabul etmeden ve iki üç kademe aşağıdaki memurların alabileceği kararları vermeden o mevkideki varlıklarının nasıl haklı görülebileceğini bilemezler».

Sonuç oarak, Türk yönetiminde yeterli bir yetki devri uygulamasından bahsetmek mümkün değildir. Aksine bu husus, Türk yönetiminin çözümlemek zorunda olduğu en önemli sorunlarından birisidir. Yönetimimizin yetki devri tekniği ile ilişkili gördüğümüz ve çözümlenmesi gereken sorunlarını, şu üç ana nokta etrafında toplamanın yerinde olacağı kanısındayız :

1) Yetkiler aşırı derecede merkezileştirilmiştir.

2) Yetki ve sorumluluklar açıkca belirtilmemiştir.

3) Personel yetki devri zihniyetini benimsememiş olduğu gibi, yeterli bir yetki devrine imkân verecek meslekî olgunluğa erişememiştir.

B — MEVZUATIMIZDA YETKİ DEVRİ UYGULAMASI

Kamu yönetimimizin yetki devrine yabancı kalmış olmasının ve bu teknikten gereği gibi yararlanmak eğilimi göstermemiş olmasının akislerini mevzuatımızda da gözlemekteyiz. Mevzuatımızda yetki devri ile ilgili hükümler yok denecek kadar azdır. Mevcut hükümler çeşitli kanunlara serpiştirilmiş bir iki madde veya fıkradan ileri gitmemektedir. Bu madde veya fıkralar da, yetki devri tekniğinin ana esaslarını tesbit edemeyen, tutarsız bazı hükümlerden ibarettir. Bu hükümlere dayanarak, kamu yönetimimizde yetki devri uygulamasının, yeterli ölçüde gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir. Mevzuatımızın yetki devri ile ilgili hükümlerine birkaç örnek verelim.

Mevzuatımızda yetki devrini ilgilendiren hükümlerin en belirgin olanı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanunun 5 inci maddesinde yer almış bulunmaktadır. Bu maddede şöyle denilmektedir :

«... Umum Müdür (kanunun 2 inci maddesinde kendisine verilmiş olan işleri) selâhiyet ve mesuliyetleri ile birlikte kısmen veya tamamen Umum Müdür Muavinine, daire reislerine ve bölge müdürlerine yaptırabilir. Ancak bu husus Umum Müdürün mesuliyetini ortadan kaldırmaz.»

Mevzuatımızda yetki devrini ilgilendiren nisbeten açık bir hüküm de 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 5 inci maddesinin B bendinde yer almış bulunmaktadır.

«Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il idare teşkilâtına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. Ancak valiler, hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler.»

İl İdaresi Kanunun bu hükmünü daha ilerde tekrar ele alacağız. Mevzuatımızda yetki devrine son bir örnek olarak 1580 sayılı Belediye Kanunun 101 inci maddesindeki hükmü gösterelim :

«Belediye reisi kendi mesuliyet ve nezareti altında kendine ait vezaiften bir kısmını namına tedvir ve intaç etmek üzere muavinlerine tevdi eylemek selâhiyetini haizdir.»

Mevzuatımızda yetki devri ile ilgili başka örnekler de bulmak mümkündür. Bunları sıralamakta bir yarar görmemekteyim.

Sonuç olarak mevzuatımıza modern yetki devri esasları girmiş değildir. Mevzuatımızdaki mevcut hükümlerin yetersiz, muğlak ve tutarsız olmaları sebebiyle idaremiz, yetki devrine karşı, haklı olarak, çekingen davranmaktadır.

C — MAHKEME İÇTİHATLARINDA YETKİ DEVRİ UYGULAMASI

Mevzuatın boşluklarının doldurulmasında ve uygulama alanına yön verilmesinde mahkeme içtihatlarının büyük önemi vardır. Mehkeme içtihatlarının bu önemi, yetki devri yönünden de geçerlidir. Bu sebepten yetki devri uygulamalarını incelerken mahkeme içtihatlarına da değinmek zorunlu olmaktadır.

Mevzuatımızdaki yetki devri ile ilgili hükümlerin yetersizliğine ve yetki devri uygulamalarına yaptığımız olumsuz etkiye değinmiş bulunuyoruz. Mevzuatın bu konudaki boşlukları ve yetersizlikleri idare mahkemelerinin ve özellikle Danıştayın içtihatları ile kısmen giderilebilir ve uygulamaya yön verilebilirdi. Fransa'da imza yetkisi devri tekniği ile ilgili esasların, önce Fransız Danıştayının içtihatlarıyla geliştirildiği, sonradan bu esasların mevzuatta hükme bağlandığı düşünülürse, Danıştaya bu konuda düşen rolün önemi ortaya çıkmaktadır.

Ne yazık ki Danıştayımız halen klasik kamu yönetimi ilkelerinin dar çemberi dışına çıkabilmiş değildir. İçtihatlarında modern kamu yönetimi ilkelerinden habersiz görünmektedir. Danıştayımızın yetki devri ile ilgili içtihatları da, bu olumsuz anlayışın tipik örneklerini teşkil etmektedir.

Danıştayımız, «amme hukuku sahasında kanunla bir makama verilmiş yetkilerin bu makamca başka bir makama devri veya başka makamlarca kullanılmasına izin verilmesi mümkün ve muteber olmadığı» görüşündedir (9). Yetki devredilmesi için mevzuatta sarih bir hüküm bulunmalıdır (10). Bir makama verilmiş olan yetkiler, sadece o makamı işgal eden kimse tarafından kullanılabilir, ona kanunen vekâlet etmeyen yardımcıları tarafından kullanılamaz. Örneğin Valiye vekâlet etmeyen Vali Muavininin, men'i müdahale kararı vermeye yetkisi yok tur (11). Bu içtihatlara uygun olarak yapılmayan yetki devirleri sonucu alınan kararları, Danıştay, yetkisizlik nedeni ile iptal etmektedir.

Danıştay'ın bu konudaki içtihatları diğer bazı yargı mercilerince de benimsenmiş bulunmaktadır. Uyuşmazlık mahkemesi, Bakan adına Bakanlık Hukuk Müşaviri'nin Başkanun Sözcülüğüne başvurmaya yetkisi olmadığı görüşündedir (12). Yâni bu konuda yetki devrini kabul et-

---

(9) ÖZEREN - DÜNDAR - DİKBAŞ - AKYÜZ, a.g.e., s. 125

(10) DURAN, a.g.e., s. 230

(11) Danıştay 12. Daire Esas: 1966/1925, Karar: 1966/3977

(12) Uyuşmazlık Mahkemesi Esas: 1968/140, Karar: 1969/5, Resmî Gazete: 18 Kasım 1969 gün ve 13354 sayı.

memektedir. Yüksek Seçim Kurulu da 26 Nisan 1969 tarih ve 13184 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Plebisitte Seçmenlerin Oylamaya Başvurma Usul ve Şartlarına Dair Genelgesinin 4 üncü maddesi ile yeni belediye kuruluşlarında Belediye Kanununun 7 inci maddesinin A bendi uyarınca yapılacak plebisit talebinin, sadece vali tarafından yapılması gerektiğini kabul ederek, bu konuda yetki devri yapamıyacağı esasını benimsemektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

İL GENEL YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ

I — İL GENEL YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ GELENEĞİ

Osmanlı Yönetiminin, geniş ölçüde uygulanan yetki genişliği sistemine dayandığına daha önce değinmiştik. Bu sistemin sonucu idare amirleri çok geniş yetkilerle donatılmış bulunmaktadırlar. Örneğin 1864 (7 Cumadelâhire 1281) tarihli Vilâyet Nizamnamesi Valiye sadece mülkî, malî ve zabıtaî konularda değil adlî konularda da icra yetkisi vermektedir. Bu nizamnamenin 6 ıncı maddesi şöyledir :

«Vilâyet Umum Mülkiye ve Maliye ve Zabtiye ve politikasının nezareti ve ahkamı hukukiyenin icraatı tarafı eşrefi hazreti padişahiden mensup bir valiye muhavvel olup valii vilâyet kaffei evamiri devletin tenfizine memur olduğu gibi tayin olunan mezuniyet hududu dahilinde ahkamı dahiliyei vilâyeti icraya memurdur.»

İdare amirlerinin kendilerine verilen bu çok geniş yetkileri bizzat kullanmalarının mümkün olamayacağı, bazı konularda yetki devrinde bulunmak zorunda kalacakları şüphesizdir. Nitekim bu olanağı sağlamak için yürürlüğe konan birçok kararname ve kanunlarla idare amirlerine bazı yardımcılar atanagelmiştir.

Yukarda sözü edilen 1864 tarihli Tüzük de bu ihtiyacı karşılamak için merkez livalarının mutasarrıflarının valiye, liva merkezine ve mutasarrıf muavini ünvanını taşıyacağını hükme bağlamıştır. Tüzüğün bu konu ile ilgili 24 ve 35. maddeleri şöyledir :

«Madde : 35 — Merkezî livaya merbut olan kazanın bir kaymakamı olup deavisi liva meclislerinde rüyet olunur. Kaymakam hem kazanın umuru mülkiyesine memur olacak ve hem de mutasarrıfa umuru umumiyede ianet edip ünvanı mutasarrıf muavini olacaktır.»

«Madde : 24 — ..... Merkez civarının mutasarrıfı hususatı umumiyede rolü vilâyete ianete memur olacağı misîllû valinin gıyabı hallinde bulunacağı meclislerede riyaset edecektir.»

1870 (9 kânunsani 1286) tarihli İdari Umumiyei Vilâyet Nizamnamesi ise, valilere yardımcı olmak üzere vali muavinliği müessesini getirmiştir. Bu Nizamnamenin 17 inci maddesi şöyledir :

«Vilâyetin hükümeti icraiyei umumiyesine muavenet etmek vezaifi vali muavinine aittir. İşbu vezaf valinin faslı evvelde münderiç vezaifinden tayin ve irae edeceği her nevi hususata muavenet etmek ve devairi vilâyette valiye gelecek muharreratın ve valinin mezun edeceği sair mekâkip ve evrakın mütalâası ve müteallik oldukları dairelere havalesi ile beraber havale ettiği evrak hulasalarını vilâyet Evrak İdaresi vasıtasıyle valiye ita olunmak ve umuru dahiliyei vilâyete ait evrak üzerine makamı vilâyete tereddüp eden rey kararları tahrir ve işaretle bunlardan lüzum gördüğü şeyleri bizzat valinin reyi ve işaretine arz ve talih etmekdir. İşbu muavinlik vezaifinin diğer bir memuriyeti merkeziyeye tefviz ve ilâve edilmesi dahi mücazdır.»

Yukardaki maddenin incelenmesinden açıkça ifade edilmemiş olmakla beraber, valinin vali muavinine imza ve hatta karar ve icra yetkisi devredebileceği anlamı çıkarılabilmektedir. Konumuz yönünden önemli olan diğer bir husus da, vali, vali muavinine verdiği görev ve yetkileri, merkezî idareye bağlı diğer bir memura da verebilecek veya devredebilecektir.

Bugün uygulanmakta olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunundan önce yürürlükte bulunan 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı Kanun valiye yardımcı olmak üzere vali muavinliği ve mektupçuluk müesseselerini kurmuş bulunmaktadır. Kanunun 4 üncü maddesine göre, «hükümetçe lüzum görülen yerlerde vali muavinleri bulunur. Muavinler vali tarafından tevdi edilecek işleri ve vazifeleri yapar ve bulunmadıkları vakit de kendilerine vekâlet ederler.» Vali muavini bulunmayan illerde mektupçulara valinin bazı hususlarda vekâlet ve yetki verebileceğine dair hükümler Kanun metninde mevcuttur. Örneğin, vali muavini bulunmayan illerde valinin özürü halinde il idare kurullarına vali adına mektupçular bakanlık eder (1).

---

(1) TÖNÜK, a.g.e., s. 271

Sonuç olarak Türk il genel yönetiminde yetki devri tekniği yeni ve bilinmeyen bir şey değildir. Aksine, yapılan kısa bir inceleme il genel yönetiminde yetki devrinin oldukça eski bir geleneği olduğunu ortaya koymaktadır. Esasen yönetim sistemimizin yöneticilere verdiği çok geniş yetkilerin, yetki devri tekniğinden yararlanmadan rasyonel bir biçimde kullanabilmesi düşünülemez. Ancak bu yetki devirlerinin, ihtiyaçların zorlaması ile ortaya çıkan karışık bazı uygulamalardan ibaret olduğu, belli ilkelere dayanmadığı söylenebilir.

II — BUGÜNKÜ DURUM

A — İŞYÜKÜ VE YETKİ DEVRİ ZORUNLULUKLARI

Yetki devrinden elde edilmek istenen en büyük yarar yüksek kademeleri işgal eden yöneticilerin iş yükünü hafifletmek ve bu kimselerin örgütlendirme, planlama, koordine etme, denetleme ve motive etme gibi asıl yönetim faaliyetlerine yeterli zaman ayırmalarını sağlamaktır. Türk İl Genel Yönetiminde yetki devrine olan zorunluluğu iyice ortaya koyabilmek için ilkönce yöneticilerin işyükünün saptanması gereklidir. Biz de incelememizde önce vali ve kaymakamların işyükünü saptamağa çaşacağız, sonra yetki devrinin neden zorunlu olduğunu açıklıyacağız.

a — İl genel Yönetiminde İşyükünün Ağırlık Derecesi

İdare amirlerinin işyükü, illerde ve ilçelerde farklıdır. Bu yüzden illerdeki ve ilçelerdeki işyükünü ayrı ayrı inceleyelim.

1 — İllerde İşyükü

Valiler illerde devleti ve hükümeti temsil ettikleri gibi bütün bakanlıkların da ayrı ayrı temsilcisidirler. Merkezî otorite, yetki genişliği sisteminin uygulaması sonucu olarak valilere çok geniş yetkiler ve sorumluluklar vermiş bulunmaktadır. Bu hal valilerin iş yükünün büyük ölçüde ağırlaşmasının sebebini teşkil etmiş ve yetki devrini kaçınılmaz hale sokmuştur. İllerde iş yükünün ağırlık derecesini bazı gözlemler ve açık tesbitlerle ortaya koymağa çalışalım.

TABLO 1
İle Gelen Posta Evraki Adedi

İLİN ADI	1967 Yılında gelen evrak adedi	Bir iş gününde ortalama gelen evrak adedi (1)	Havaleyi imzalayan personel adedi	Bir iş gününde her personele düşen havale imzası adedi
G. Antep	36189	133	3	44,3
Çorum	42991	158	2	79
Ağrı	28801	106	2	53
Mardin	25804	95	2	47
Balıkesir	74580	274	4	68,5
Denizli	47649	175	3	58
Adana	77380	285	3	95
Kütahya	33991	125	2	62
Kocaeli	43385	156	2	78
Burdur	33897	125	2	62
Diyarbakır	54490	200	3	66
Bingöl	26088	96	2	48
Kastamonu	46643	171	2	85
Tokat	38509	142	2	71
Bursa	75683	272	4	68
Antalya	56190	207	3	69
Amasya	32207	118	2	59
Kırklareli	37637	138	2	69
Bilecik	30165	111	2	55
Nevşehir	18736	69	2	34
Konya	102642	377	4	94
Trabzon (1966))	51814	191	3	63
İzmir (1966)	143589	528	6	88
Ankara	190371	699	6	116
Erzurum (1966)	64704	238	3	79

(1) Resmî tatil günleri çıkarıldıktan sonra bir yılda 272 iş günü hesaplanmıştır.,

1) 21.11.1967 günü Trabzon Valisinin yaptığı işler bir gözleme tabi tutulmuş, makamda bulunduğu 4 saat (08,55 - 11,35; 14,20 - 16,35) zarfında 12 resmî görüşme yaptığı, 4 müracaat dinlediği, 1 dilekçe kabul ettiği, 52 telefon görüşmesi yaptığı, 62 evrak imzaladığı, 11 havale yaptığı saptanmıştır. Her işleme ancak 1,8 dakika düşmektedir, Aynı gün makamında bulunmadığı saatlerde ise, YSE Garajında, Numune Devlet Hastanesinde, Verem Savaş Derneğinde devir teftişte bulunmuş ve Maçka - Meryemana yol inşaatını denetlemiştir.

Erzurum Valisinin ise, 26 - 10 - 1967 tarihinde yapılan gözlem sırasında, makamında kaldığı altı saat (9,30 - 12; 13,30 - 17) zarfında 7 resmî görüşme yaptığı, 8 sözlü müracaat dinlediği, bir dilekçe kabul ettiği, 15 telefon görüşmesi yaptığı, 225 evrak imzaladığı ve 1 evrak havale ettiği saptanmıştır. Her işleme sadece 1,4 dakikalık bir zaman düşmektedir. Bu işlemler dışında bir de Daimî Komisyon toplantısı yapmıştır.

2) Günlük yazışmalar valilerin işyükünü arttırmada en önemli sebeplerden birisini teşkil etmektedir. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 9 uncu maddesinin (B) bendi tüzel kişiliği haiz genel müdürlükler il genel yönetimine ait bütün işleri valiliğe yazacaklarını ve bütün il genel yönetimine dahil örgütlerden bu mercilere yazılacak yazıların da valilikten geçmesi gerekeceğini hükme bağlamış bulunmaktadır. Kanunun bu hükmü uyarınca valilik kanalı ile yapılan yazışmalar büyük bir yekûna ulaşmaktadır. Bir senede bazı illere gelen evrak sayısı aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir :

Tabloda adı geçen illere yılda ortalama 56825 evrakın gelmekte olduğu ve bir iş gününe ortalama olarak her ile 209 evrak düştüğü yapılan hesaptan anlaşılmaktadır.

Kaldı ki valiliklere gelen evrak sayısı her geçen yıl biraz daha artış göstermektedir. Örneğin Ankara valiliğine gelen evrak sayısındaki artışlar yıllara göre şöyledr :

TABLO : 2

Ankara Valiliğine Gelen Evrak Adedi

Yılı	1967	1968	1969	1970 (8 aylık)
Evrak adedi	190371	194708	195700	129103

Denizli Valiliğine gelen evrak sayısı da 1966 yılında 50.068 adet iken, 1967 yılında 54.490 adete yükselmiştir.

Valiliklere gelen evrak sayısının fazla olması ve bu sayının her yıl biraz daha artması, özellikle vali muavinlerinin işyüküne fazla etkide bulunmakta, vali muavinlerini evrak imzalamaktan başka bir işe bakamaz duruma düşürmektedir. Yetki devri tekniği ile ilgili olarak vali muavinlerinin durumunu ilerde daha etraflı olarak inceleyeceğiz. Ancak burada vali muavinlerinin işyüklerinin ağırlık derecesini bazı gözlemlerle ortaya koymağa çalışalım.

20.11.1967 tarihinde Trabzon Vali Muavini Hayrettin Hekim bir gözleme tabi tutularak, makamında bulunduğu 6 saat 20 dakika zarfında 6 resmî görüşme yapmış, 4 sözlü müracaat dinlemiş, 22 dilekçe kabul etmiş, 1 telefon görüşmesi yapmış, 144 evrak imzalamış, 111 evrak havale etmiş olduğu saptanmıştır. Her işlem için ortalama 1,6 dakikalık bir zaman düşmektedir.

Diğer bir Trabzon Vali Muavini olan Fethi Derici'nin, 20.11.1967 tarihinde yapılan gözlemi sırasında, makamında bulunduğu 4 saat 50 dakika zarfında 5 ziyaretçi kabul ettiği, 1 sözlü müracaat dinlediği, 33 dilekçe kabul ettiği, 1 telefon görüşmesi yaptığı, 301 evrak imzaladığı, 216 havale yaptığı saptanmış bulunmaktadır. Yaptığı her işleme sadece ortalama 0,52 dakika düşmektedir.

Erzurum Vali Muavini Ziya Oğuz, 26.10.1967 tarihinde bir gözleme tabi tutulmuş makamında bulunduğu 6 saat 5 dakika zarfında 19 resmî görüşmede bulunmuş, 1 sözlü müracaat dinlenmiş, 56 dilekçe kabul etmiş, 8 telefon görüşmesi yapmış, 92 evrak imzalamış, 193 havale yapmıştır. Her işleme ortalama sadece 0.93 dakika düşmektedir.

Diğer bir Erzurum Vali Muavini Mustafa Kösem ise, makamında bulunduğu 5 saat 15 dakika içerisinde 10 ziyaretçi kabul etmiş, 11 sözlü müracaat dinlemiş, 15 dilekçe kabul etmiş, 18 telefon görüşmesi yapmış, 299 evrak imzalamış, 34 evrak havale etmiş, bunlardan başka tahrirat katibini üç defa çağırarak yazı yazdırmış bulunmaktadır. Her işlem için ortalama olarak 0,81 dakikalık zaman düşmektedir.

Konya Vali Muavini Mehmet Erdem ise, 15.3.1968 günü makamında bulunduğu 5,6 saatlik müddet içinde 13 ziyaretçi ve 11 dilekçe ile müracaat kabul etmiş, 24 telefon görüşmesi yapmış, 337 evrak imzalamış, 42 evrak havale etmiş bulunmaktadır. Yapılan her işlem için 0.77 dakika düşmektedir.

Gözleme tabi tutulan vali muavinleri bir günde ortalama olarak 405,8 işlem yapmış bulunmaktadır. Her işleme ortalama olarak 0,92 dakika düşmektedir.

Gözlem sırasında vali muavinleri toplam olarak 2029 işlem yapmışlardır. Bu işlemlerden 1770 adedi evrak imzalamak veya evrak havale etmek şeklinde ifa edilmiştir. Demekki vali muavinlerinin yaptıkları işlemlerin yüzde 87'si evrak imzalamak ve evrak havale etmekten ibarettir.

Kısacası vali muavinleri ağır işyükü altındadırlar. Ortalama 0,92 dakikada bir işlem yapmak zorundadırlar. Yaptıkları işlemler daha çok (% 87) evrak imzalamak ve evrak havale etmekten ibaret olmaktadır. Her işlem için birden fazla imza atmak gerektiği düşünülürse, vali muavinlerinin bir imza makinası gibi çalışmak zorunda olduklarını kabul etmek gerekir.

3) Çeşitli kanunlar valiler 62 komisyona başkanlık etmekle yükümlü kılmışlardır. Kanunlar dışında talimatla, emirle veya görülen lüzum üzerine valilerce kurulan bazı komisyonlar da vardır. (Örneğin çeşitli vesilelerle kurulan yardım komiteleri, fiyat denetim komiteleri, festival komitesi, kutlama komitesi v.s.),

Valilerin bu kadar çok sayıdaki komisyona bizzat başkanlık edebilmeleri imkânsızdır. Vali, yerine başkanlık etmek üzere, çoğu zaman vali muavinlerine ve bazan da idare şube başkanlarına yetki devretmek zorunda kalmaktadırlar.

4) Valiler 120'si ortak görev ve yetkiler (temsil, planlama, koordinasyon, yürütme, personel, denetleme gibi konularda), 460'ı geleneksel görev ve yetkiler (adalet, askerlik, dışişleri, zabıta, nüfus, sivil savunma, mahallî idareler gibi konularda), 187'si malî ve iktisadî görev ve yetkiler, 29'u sosyal görevler ve yetkiler 35'i kültürel görev yetkiler olmak üzere toplam 831 görev ve yetkiye sahiptirler. Bu görev ve yetkiler, kendilerine kanun, tüzük, yönetmelik gibi çeşitli mevzuat tarafından verilmiş bulunmaktadır.

5) Bazı kanunların uygulaması da valilerin iş yüküne etkide bulunmakta, ağır olan iş yüklerini daha da ağırlaştırmaktadir. Bu kanunlara bir örnek olmak üzere 5917 sayılı kanunu ele alabiliriz.

İnceleme yapılan 6 ilde ortalama olarak 1967 yılı içerisinde 70 adet 5917 sayılı kanuna göre men kararı verilmiş olduğu saptanmıştır. Men kararı alınan gayrimenkullerin % 5,5'ine ikinci defa tecavüz vaki olmuş ve ikinci defa men kararı alınmış olduğu yapılan incelemelerden anlaşılmaktadır.

İnceleme yapılan İl ve ilçenin, ortalama olarak herbirinde 1967 yılında 75 adet men kararı alındığı saptanmıştır. Bunlardan % 4,9'u ikinci tecavüz sebebiyle yeniden men edilmiştir.

Bu duruma göre vali ve kaymakamlar (275 tam işgünü itibariyle) her 3,5 günde bir, bir arazi uyuşmazlığını tahkik ettirmek, karar almak, bunu infaz ettirmek ve ikinci tecavüzü defetmek durumunda kalmış bulunmaktadırlar (2).

2 — İlçelerde İşyükü

İlçelerin işyükü ilçenin büyüklüğüne göre artmakta veya azalmaktadır. İlçelerin büyüklüğü ise, birbirinden çok farklıdır.

Nüfusu en az olan Bozcaada ilçesinin nüfusu (2141) ile nüfusu en fazla olan Çankaya ilçesini (496.953) oranlarsak fark 232 misli olmaktadır. Ancak her iki ilçede özelliği olan ilçedir. Bu sebepten özelliği olmayan nüfusu en az Abana ilçesi (4636) ile Ankara ve İstanbul dışındaki nüfusu en fazla olan Tarsus ilçesini (143419) oranlarsak aradaki fark 30 misli olmaktadır.

İlçelerin nüfusları çok farklı olduğu gibi yüzölçümleri ve köy adetleri de farklıdır. Yüzölçümü (500 - 750) kilometre kare arasında olan 93 ilçe, yüzölçümü (750 - 1000) kilometre kare arasında 88 ilçe, 1250 kilometre kareden az 359 ilçe, 2000 kilometrenin üstünde ise 63 ilçe vardır. (0 - 25) köyü olan ilçe adedi 112, (26 - 50) köyü olan ilçe adedi 198, (51 - 75) köyü olan ilçe adedi 147, (76 - 100) köyü olan ilçe adedi 59, 100 den fazla köyü olan ilçe adedi 56 dır.

---

(2) ÇOKER, Ziya (araştırıcı: Alâattin Öskiper, Ahmet Şensoy), Gayrimenkul Zilyetliğinin Vali ve Kaymakamlarca korunması, İÇ - DÜZEN yayını (teksir halinde), 1969, s. 14 - 15

İlçelerin işyükü nüfus, yüzölçüm ve köy adedinin farklılığı nisbetinde değişmektedir. Yetki devri zorunlulukları da, ilçeden ilçeye değişecektir. Değişik örnekler ve tesbitlerle bazı kaymakamların işyükünün ağırlık derecesini ortaya çıkarmağa çalışalım.

1) Karapınar kaymakamlığı 9 Şubat 1968 tarihinde gözleme tabi tutulmuş, kaymakamın 35 evrak imzaladığı, 3 ziyaret ve sözlü müracaat dinlediği, 4 dilekçe kabul ettiği, 5 evrak havale ettiği, 8 telefon görüşmesi yaptığı saptanmıştır. Gözlem kaymakamın makamında bulunduğu 3 saatlik müddet (10,30 - 11,00 ve 14,30 - 17,00) içinde yapılmıştır. Kaymakam saat (11,30 - 14,30) arasında, vali ve araştırma ekibinin gelmesi sebebi ile makamında bulunamamıştır. Kaymakam makamında bulunduğu zaman zarfında her 3,2 dakikada bir işlem yapmış bulunmaktadır.

Ayrıca tahrirat kâtibi de 3 evrakı kaymakam yerine imzalamış ve 27 evrak havale etmiş bulunmaktadır. Tahrirat kâtibinin imzaladığı evrakları da kaymakam imzalamış veya havale etmiş olsaydı her 2,1 dakikada bir işlem yapması gerekecekti. Kaymakam tahrirat kâtibine özellikle havale yetkisi devretmekle, işyükünü oldukça azaltmış bulunmaktadır.

Ereğli (Konya) kaymakamı 8.2.1968 tarihinde bir gözleme tabi tutulmuş, makamında bulunduğu süre zarfında 90 evrak imzalamış, 15 ziyaret ve müracaat kabul etmiş, 24 dilekçe ile müracaat dinlemiş, 30 evrak havale etmiş, 16 telefon görüşmesi yapmıştır. Her işlem için 1,8 dakikalık zaman düşmektedir. Ayrıca saat (13,45 - 18,30) arasında Halkapınar'a devir teftiş gezisinde bulunmuştur.

Aynı gün tahrirat kâtibi de kaymakam adına 3 evrak imzalamış, 343 evrak havale etmiş ve 3 telefon görüşmesi yapmıştır. Eğer kaymakam tahrirat kâtibine yetki devretmemiş olsaydı bu işlemleri de kendisi yapacaktı ve o zaman yaptığı her işlem için ortalama 0,5 dakikalık zaman kalmış olacaktı.

2) Günlük yazışmalar kaymakamların işyüküne büyük bir etkide bulunmaktadır. Çeşitli ilçelere gelen posta evrakı adedi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

TABLO : 3

İlçenin Adı	1967 yılında gelen evrak adedi	Bir iş gününe düşen evrak adedi	Havaleyi imzalıyan personel adedi	Bir iş gününde her personelin imzaladığı evrak sayısı
Bayburt	11960	44	1	44
K. Ereğlisi	11630	43	1	43
Yüksek Ova	3554	13	1	13
Erbaa	7603	28	1	28
Düzce	17902	66	1	66
Çarşamba	11709	43	1	43
Gemlik	5951	22	1	22
Orhaneli	5650	21	1	21
İnegöl	10466	38	1	38
Çemizkezek	5932	22	1	22
Eminönü	23501	86	1	86
Osmaniye	10446	38	1	38
Atabey	3243	12	1	12
Malkara	6780	26	1	26
Sargın	6126	23	1	23
Sanoğlan	3056	11	1	11
Tarsus	13802	51	1	51
Salihli	12603	46	1	46
Adilcevaz	3107	11	1	11
Akseki	9942	37	1	37
Karabük	12132	45	1	45
Tavşanlı	5672	21	1	21

İlçelere ortalama olarak günde 37 evrak gelmektedir. Her ilçeye gelen evrak adedi 11 ile 66 arasında değişmektedir.

3) Çeşitli kanunlar kaymakamların 40 komisyona başkanlık etmesini öngörmektedir. Ayrıca yönergeyle, emirle ve görülen lüzum üzerine tesis edilen komisyonlar ve bu komisyonlara kaymakamların başkanlık etme zorunda kaldıkları komisyonlar, yukarıdaki rakama dahil değildir.

4) Çeşitli mevzuat Kaymakamlara 72'si ortak görev ve yetkiler, 279'u geleneksel görev ve yetkiler, 134'ü Malî ve iktisadî görev ve yetkiler, 22'si sosyal görev ve yetkiler, 21'i kültürel görev ve yetkiler olmak üzere cem'an 528 görev ve yetki vermiş bulunmaktadır.

Sonuç olarak kaymakamların işyükünün ağırlık derecesi ilçeye görede değişmektedir. Orta ve büyük ilçelerde kaymakamların işyükü ağırdır ve işyükünün özelliği kaymakamı masasına gereğinden fazla bağlamaktadır.

b — Yetki Devrine Duyulan Zorunluluklar

Yetki devrine duyulan zorunluluk derecesi illerde ve ilçelerde farklıdır. Bu sebepten illeri ve ilçeleri ayrı ayrı ele alacağız.

1 — İllerde Yetki Devri Zorunlulukları

İl genel yönetiminin başında valiler vardır. 5442 Sayılı Kanunun 9 uncu maddesi gereğince vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisidir ve ilin genel yönetiminden sorumludur. İlin en yüksek seviyede yönetimiyle ilgili işlerle uğraşmalıdır.

Devletin gittikçe artan ölçüde sosyal ve ekonomik hayata karışma zorunda kalması, kalkınma çabalarının önem kazanması, valilerin önemlerini ve görevlerini gittikçe daha da artırmaktadır. Vali halkın ihtiyaçlarını yorumlayark, mahallî hizmetleri ilgilendiren ve halkın sosyal gelişmesine yardımcı programları hazırlanması için kamu kurum ve kuruluşları ve örgütlenmiş çıkarlar arasında ilişki kurmak (3) ve koordinasyonu sağlamakla görevli bulunmaktadırlar.

Valilerin yüksek yönetim görevlerinde başarılı olabilmeleri, günlük ve önemsiz işlere boğulmamış olmaları ile kabildir. Aynı şey vali

(3) TOSUN, Mustafa, Türkiye'de Valilik Sistemi, TODAİE yayını No: 118, Ankara, 1970, s. 69

muavinleri için de söylenebilir. Çünkü vali muavinleri, ilin genel yönetimi ile ilgili işlerde valinin yardımcısıdırlar. Bunlar da günlük ve önemsiz işlere boğulurlarsa valilere gereken yardımı yapamazlar. Valilerin ve vali muavinlerinin işyükünü bu yönden tahlil edelim.

Valilerin işyükünün çok ağır olduğunu daha önce saptamıştık. Ortalama olarak Erzurum ve Trabzon Valileri 1,6 dakikada bir işlem yapmak zorunda kalmışlardır. Erzurum Valisinin toplam 257 işleminin 226'sı evrak imza ve havale etmekten ibarettir. Şu halde mesaisinin yüzde 87'si evrak havale ve imza etmeğe ayrılmış bulunmaktadır. Trabzon Valisinin de yaptığı toplam 142 işlemin 73 adedi evrak imza ve havalesinden ibarettir ve bütün işlemlerin yüzde 51'ini teşkil etmektedir. Kaldıki valiler hemen bütün illerde yazışma ile ilgili işyükünün büyük bir kısmını vali muavinlerine devretmektedirler. Bu yüzden vali muavinleri dosyalar dolusu evrakı, fazla bir katkıları olmadan imzalamak zorunda kalmaktadırlar. Vali muavinlerinin yaptığı işlerin yüzde 87'si evrak imzalamak veya havale etmekten ibarettir.

Valilerin ve bilhassa vali muavinlerinin imzaladıkları yazıların karar ve icra görevleriyle, dolayısiyle il'in genel yönetimini ilgilendiren yüksek yönetim faaliyetiyle ilgili olduğunu söylemeye imkân yoktur. Nitekim 7.4.1969 günü Ankara Valliiği'nden valinin ve vali muavinlerinin imzası ile dışarıya giden evrakların incelenmesinden (4) :

% 37'sinin maddî olay ve fiilî durumlarının izharına ait yazılar olduğu;

% 15'i karara yetkili organdan gayrı mercilerin karar unsurlarına ilişkin görüş, kanaat ve mütalaasını havi yazılar olduğu;

% 19'nun karar yazıları olduğu;

% 29'nun kararın tebliğ ve beyanına ilişkin yazılar olduğu anlaşılmaktadır.

Karar dosyasının hazırlanmasına ilişkin maddî olay ve fiilî durumların saptanması ile ilgili olan yazışmalarla, makamca alınan kararların tebliğ ve beyanına ilişkin olan yazıların valilik kanalından geçmesine lüzum yoktur. Sadece karar hakkında ilgili idare şube başkanının görüşünü belirten yazılarla, karar yazıları, valilik kanalından geçmelidir. Diğer yazışmalar valinin yapacağı imza yetkisi devrinden yararlana-

(4) DOĞRUSÖZ, İl ve İlçe İdare Kuruluşlarının Dış Yazışma Kanalları, İÇ - DÜZEN çalışmaları, teksir halinde, Ankara, 1969, s. 21

rak ilgili idare şube başkanının imzası ile yapılabilir ve bu sayede valiliğin yazışmalarla ilgili işyükü önemli ölçüde azalmış olur. Nitekim Ankara'da tesbit yapılan 7.4.1969 günü için bu yetki devri uygulansa idi, ilden geçen evrak sayısında % 56 azalma olacaktı.

Valilerin yetki devrinde bulunmak zorunlulukları elbette sadece yazışmalarla ilgili değildir. İta amirliği ile ilgili işlemler, haciz ve ihtiyati haciz kararları, 5917 sayılı kanuna göre verilen meni müdahale kararları, çeşitli komisyonların başkanlıkları, memurların teskiye varakalarının doldurulması, memurların senelik ve mazeret izinleri, atamaları ve terfileri ve benzeri özlük işleri gibi daha pek çok konularda da gerekli tahlil yapıldığı takdirde yetki devrine olan zorunluluklar kendini gösterecektir. Yetki devri zorunlu olan her konuyu ayrı ayrı ele almak araştırmamızın çerçevesi itibariyle imkânsızdır. Sadece bir örnek olmak üzere tezkiye varakalarının doldurulması üzerinde kısaca duralım.

Valiler genellikle il idare şube başkanlarının birinci derecede, diğer il memurlarının ise ikinci derecede tezkiye amiridirler. Tezkiyelerin her senenin ocak ayı içersinde dolması gerekmektedir. Valilerin, tazyikleri bizzat doldurmaları gerekir. Ancak fazla kamu personelinin çalıştığı bazı illerde, valilerin tezkiye varakalarını bizzat doldurmağa ne vakti ve nede gücü yetmektedir. Örneğin, İzmir'de 1300 polis memuru vardır ve İzmir valisinin bunların hepsinin tezkiye varakasını doldurması imkânsızdır. Vali bu konuda vali muavinlerine fiilen yetki devretmek zorunda kalmış olduğu gibi, polis memurlarının hepsini tanımadığı için, bizzat teskiyeleri doldurmasında bir yarar da yoktur. Ankara'da ortaöğretim ve ilköğretim kurumlarında onbine yakın öğretmen çalıştığı nazara alınırsa, aynı şeyler öğretmenler hakkında Ankara Valisi için de söylenebilir.

Sonuç olarak, illerde işyükü, Valilerin yetki devrinde bulunmadan üstesinden gelemeyecekleri derecede fazladır. Valilerin günlük işlere boğulmamaları ve yüksek derecede yönetim işlerine kâfi zaman ayırabilmeleri içinde yeterli ölçüde yetki devrinde bulunmalarında kesin zorunluluk vardır. Nitekim ilin dış yazışma kanalları ve imza yetkisi devri konusunda fikir sorulan 26 ilin valisinin hepsi de yetki devrine taraftar aldukları şeklinde fikirlerini bildirmişlerdir.

İllerde vali muavinleri de, valilerin özellikle yazışmalar konusunda yaptıkları yetki devirleri sebebiyle, fazla katkıları olmadan çok sayıda evrak imzalamaktan bunalmış haldedirler. İlin dış yazışma sisteminin yeni esaslara bağlanması yanında, vali muavinlerinden başka

il idare şube başkanlarına da imza yetkisi verilmesi zorunluluğu kendini göstermektedir.

2 — İlçelerde Yetki Devri Zorunlulukları

Daha önce izah etmiş olduğumuz gibi, ilçelerin büyüklüğü ve iş yükü birbirinden çok farklıdır.

Büyük ilçelerde işyükü fazladır. Kaymakam, yazışmalarla ve günlük basit işlerle fazlaca işgal edildiği takdirde, ilçenin genel yönetimi ve ilçe düzeyinde iktisadî ve sosyal gelişme ve kalkınma faaliyetlerinin denetim ve koordinasyonu gibi çok önemli yönetim görevlerini gerektiği gibi yapmağa fırsat bulamayacaktır.

Küçük ilçelerde kaymakamın iş yükü rahattır. Ancak kaymakamın masasına fazla bağlı olmaması esastır. Kaymakam günün büyük bir kısmını makamından dışarda geçirmek, saha elemanı gibi çalışmak zorundadır. Bu bakımdan küçük ilçede bulunan kaymakamın da makamında bulunmadığı zamanlar günlük hizmetin aksaması yönünden yetki devrinde bulunmağa ihtiyacı vardır.

Sonuç olarak, ilçe büyük olsun, küçük olsun kaymakamların yetki devrinde bulunmaları zorunludur. Nitekim ilin dış yazışma kanalları ve imza yetkisi devri ile ilgili olarak fikirleri sorulan 26 ilin valisinden sadece birisi kaymakamların yetki devretmeleri gerektiği, bir tanesi de sadece büyük ilçe kaymakamlarının yetki devrinde bulunması gerektiğini söylemişlerdir. Buna karşılık 22 ilin valisi kaymakamların yetki devrinde bulunmasını uygun bulmuşlardır. İki vali de bu konuda fikirlerini açık olarak belirtmemişlerdir.

3 — Yetki Devri Zorunluluğunu Ortaya Çıkaran Nedenlerin Genel Olarak Tahlili

İl ve ilçede de yetki devri zorunluluklarını bazı maddî olay ve verilere dayanarak açıklamağa çalışmış bulunuyoruz. Daha genel bir bakışla, il genel yönetiminde yetki devri zorunluluklarını aşağıdaki noktalar etrafında toplamak kabildir :

1) İl ve ilçenin genel yönetiminde sorumlu olan idare amirlerini, ayrıntıyla meşgul olmak zorunluluğundan kurtararak, çalışmalarının, yönetimin ana konuları olan örgütlendirme, planlama, koordine etme,

denetleme ve değerlendirme gibi konulara yönelmelerini temin etmek, il ve ilçenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasında daha aktif çalışabilmelerine olanak hazırlamak;

2) İdare amirlerini pek çok evraka fazla katkıları olmadan ve hatta gerektiği gibi incelemeğe ve anlamağa vakit bulamadan bir imza makinası gibi imza atmaktan kurtarmak; bu suretle meydana gelen imza enflasyonunun, astın idare amirinin imzasını kanıksamasının ve umursamamasının önüne geçmek;

3) İş akımını kolaylaştırmak, hizmetin süratini artırmak ve kırtasiyeciliği ortadan kaldırarak işin maliyetini düşürmek ve kalitesini yükseltmek;

4) Astın daha şevkle işe sarılmasını temin etmek ve sorumluluk, tatmin, kendine güven, katılma duygusunu geliştirerek üst kademelerdeki görevlere yetişmiş hale getirmek;

5) Hizmetin daha süratli ve daha kaliteli olarak görülmesini sağlamak.

B — BUGÜNKÜ YETKİ DEVRİ UYGULAMALARI

Fiilen yapılmakta olan yetki devirleri, illerde ve ilçelerde farklı uygulamalara konu teşkil etmektedir. Bu sebepten il ve ilçelerdeki yetki devri uygulamalarını ayrı ayrı ele alıp inceleyeceğiz.

a — İllerde Yetki Devri Uygulamaları

İllerde işyükünün, valilerin üstesinden gelemeyecekleri kadar fazla olması, fiilen çeşitli yetki devirlerinde bulunulmasına yol açmıştır. Valiler en çok vali muavinlerine yetki devrinde bulunmaktadırlar. Vali muavinlerinden başka, il idare şube başkanlarına, il maiyet memurlarına ve hatta ilin ikinci derece memurlarına valilerce adlarına imza yetkisi verildiği görülmektedir. Bazı tahditli konularda ve özellikle il yatırım programlarıyla ilgili konularda valiler, kaymakamlara da yetki devrinde bulunmaktadırlar. Ancak öyle konular vardır ki, valiler bu konularda yetki devretmekten kaçınmakta ve bu yetkileri bizzat kullanmak istemektedirler.

1 — Valilerin Bizzat Kullandıkları Yetkiler

Valilerin yetki devri uygulamaları incelendiğinde, bazı yetkileri başkalarına devretmeyerek bizzat kullanmayı tercih ettikleri saptanmıştır. Valilerin bizzat kullanmak istedikleri yetkiler, ilin özelliklerine göre değişmektedir. Örneğin Antalya Valisince «önemli turizm işleri» bizzat yapması gerekli bir iş sayıldığı halde (Ek : 4) diğer valiler için bizzat yapılması gereken bir iş kabul edilmemiştir. Ancak valilerin, başkalarına devretmemek hususunda üzerinde en çok ittifak ettikleri bazı yetkiler vardır. Bunları şöylece sıralamak mümkündür :

1) Şifreli yazışma ile gizli kişiye özel evrak ve yazılar.

2) Asayişe müessir olaylarla ilgili yazışmalar ve raporlar,

3) İlin kaymakam ve idare şube başkanı gibi birinci derece memurlarının atama, yer değiştirme, terfi, taltif, tecziye ve benzeri özlük işleriyle ilgili hususlar,

4) Siyasî partilere ait veya siyasî olan karar ve hüküm ifade eden yazılar,

5) Vali muavinlerinin veya daire müdürlerinin, valinin bizzat meşgul olmasında zorunluluk gördükleri hususlar.

2 — Vali Muavinlerine Yetki Devirleri

5442 sayılı Kanunun 5 inci maddesi «illerde, valilerin tayin ve tesbit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur» demektedir. Bu maddeye dayanarak, hemen bütün valiler vali muavinlerine yetki devrinde bulunmaktadırlar (Ek : 1, 2, 3, 4, 5, 6 ve 8).

Valilerin vali muavinlerine yaptıkları yetki devirleri, sadece vali adına evrak imzalamaktan ibaret değildir; kararı ve icrayı gerektiren hususlarda da yetki devrinde bulunmaktadırlar (idare kuruluna ve vergi itiraz komisyonlarına başkanlık etmek, vali adına muukavele imzalamak gibi).

Vali muavinlerine yapılan yetki devirleri, genel ifadeler kullanılarak yapılmaktadır (Ticaret Bakanlığına ait işler, YSE Genel Müdürlüğüne ait işler, Daimî Encümen ve Özel İdare Müdürlüğü gibi). Yapılan devirlerin tadadî şekilde yapılmaması ve genel ifade kullanılması sonu-

cu yetkinin sınırlarının ne olduğu kesinlikle bilinememektedir. Bazı valiler devredilen yetkilere biraz daha açıklık kazandırmak için kendilerine ayırdıkları yetkileri saymakta, bunun dışında kalan hususlarda devirde bulunmuş olacaklarını zımmen ihsas etmek ister görünmektedirler. (Ek : 3, 4). Bazı valiler ise kendi yapacakları işlerden söz etmemekte ve devirlerde tam bir muğlaklık hâkim olmaktadır (Ek : 1, 2). Bu halde vali muavinleri yetkilerinin sınırlarını vali ile sözlü temasları sonucunda ayarlamak zorunda kalmakta ve bazan her olayda yetki sınırları değişik olabilmektedir.

Vali muavinlerine yetki devredilen konular pek çeşitlidir ve ilden ile de çok farklı olmaktadır. Bazı illerde, valinin devir teftiş yetkilerini bile devrettikleri görülmektedir (Ek : 1). Büyük İllerde Valiler, ağır işyükü altında kaldıklarından, vali muavinlerine daha çok yetki vermek zorunda kalmaktadırlar. Örneğin Ankara Valisi yetkilerinin tamamına yakınını vali muavinlerine devretmiş bulunmaktadır. Çünkü Ankara'nın iş hacmi fazla ve kendine özgüdür. Vali bazan, protokol işleri icabı, günde dört defa hava meydanına gitmek zorunda kalmakta, bazan da 1969 yılı üniversite olaylarında olduğu gibi arkası arkasına onbeş gün makamına uğrayamamaktadır.

3 — Hukuk İşleri Müdürlerine, Maiyet Memurlarına ve Diğer Merkez Memurlarına Yapılan Yetki Devirleri

Hukuk işleri müdürlerine de, vali muavinlerine olduğu gibi, valilerce yetki devrinde bulunulmaktadır. Bunlara devredilen yetkinin çeşidi valinin takdirine göre değişmekteyse de, bu yetkinin niteliği vali muavinlerine devredilen yetkilerden farklı olmaktadır (Ek : 2).

Valilik emrine atanan, meslek memurlarına da valilerce yetki devrinde bulunulmaktadır. Bunlara verilen yetkiler de, uygulamada, vali muavinlerine verilen yetkilerden bir farklılık arzetmemektedir (Ek : 3).

İl maiyet memurlarına da, bazı tahditli konularda yetki devrinde bulunulduğu görülmektedir. Maiyet memurlarına yapılan yetki devirlerine örnek olarak, İzmir Valiliği'nin 10.8.1968 tarih ve yazı işleri kalemi 39447 - 1380 sayılı aşağıdaki yazısını gösterebiliriz.

«Vali muavinleri arasında işbölümü talimatına göre, Nazım Peştemalcı'ya tevdi edilmiş olan işlere yardım maksadı ile,ilçelerden ve askerlik şubelerinden gelen evrakı ve 2.10.1967 tarihli ve kalem 34353/179

sayılı yazıya ekli İzmir Valiliği, Vali Muavinleri arasında yapılan iş bölümüne ait talimat'ın 12 inci maddesi dilekçeleri müsait zamanlarda kabul ve havale etme hususunda il maiyet memurlarına yetki verilmiş olduğundan dilekçeleri kabul ve havale edebileceğinize bilgi edinilmesi rica olunur.»

4 — İl İdare Şube Başkanlarına Yapılan Yetki Devirleri

İl İdaresi Kanunun 9 uncu maddesinin B bendinde «... valiler, hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler» denilmektedir. Uygulamada bu maddeye dayanarak valiler, idare şube başkanlarına imza yetkisi vermektedirler (Ek : 9, 10, 11).

İdare şube başkanlarına bu maddeye dayanarak yetki verilirken iki yol izlenmektedir. Ya verilen yetkiler ayrıntılı olarak sayılmamakta, ya da sayma yoluna gidilmeyerek «teknik ve hesabata müteallik hususta imza yetkisi devredilmiştir» gibi genel bir ifade ile yetinilmektedir. Devredilen yetkiler sayma yoluna gidilmediği ve sınırları iyi belirtilmediği takdirde, verilen yetkinin, tecavüz edilmesine uygun olanak hazırlanmış olmaktadır. Esasen idare şube başkanlarının verilen yetkiyi aşmak eğiliminde oldukları, mülâkat yaptığım idare amirlerinden birçokları tarafından ifade edilmiş bulunulmaktadır. Nitekim Konya Valiliği tarafından, çok genel bir ifade kullanılarak, idare şube başkanlarına verilmiş olan imza yetkisi (Ek: 9), daima aşıldığı ve başarı ile kullanılmadığı için az sonra geri alınmıştır (Ek: 16).

Valilerce sayılarak verilen ve sınırları mümkün olduğu kadar iyi belirtilen imza yetkileri uygulamada, idare şube başkanlarınca başarı ile kullanılabilmektedir. Uzun zamandan beri başarı ile kullanılan imza yetkisi devirlerine örnek olarak, İzmir Valiliğinin 16-2-1967 tarih ve 34486/214 sayılı yazısı ile Millî Eğitim Müdürüne, 47389/45 sayılı yazısı ile de Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürüne yaptığı yetki devirleri ile, Ankara Valiliğinin Defterdar'a yaptığı yetki devirlerini (Ek: 11) gösterebiliriz.

Uygulamada, idare şube başkanlarına devredilen yetkiler, teknik ve hesabata ilişkin imza yetkisi tarifinin dışına taşacak nitelikte de olabilmektedir. Örneğin, Konya Nüfus Müdürü ile Sivil Savunma Müdürüne dilekçe ve ilçeler ve civar illerden gelen icraî olmayan yazıların

havale yetkisi verilmiştir (Ek: 1). Bazan da idare şube başkanlarına sayılarak devredilen yetkiler arasında «teknik ve hesabata» müteallik olmayan, fakat tam olarak idarî sayılabilecek yetkilere de rastlanmaktadır. Örnek olarak, İzmir Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürlüğüne verilen imza yetkisi listesinde zikredilen «Müstafi sayılanlara ait Bakanlık Kararlarının tebliği ile ilgili yazışmalar, sağlık personelinin tayin ve nakil kararlarının kaymakamlıklara duyurulması ile ilişkili yazışmalar, bakanlıkca terfi ettirilen personelin terfilerinin kazalara ve muhasebe müdürlüğüne tebliği ile ilgili yazışmalar» zikredilebilir.

Sivil savunma sekreterlerine devredilmekte olan yetkiler özellik arzettiği için bunun üzerinde de biraz durmakta yarar görmekteyim.

108 Sayılı Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanunun 2 inci maddesine göre çıkarılan, Savunma Sekreterliklerinin Teşkilât, Görev ve Yetkileriyle Çalışma Usullerini Gösterir, 5/698 sayılı yönetmeliğin 14 üncü maddesi şöyledir :

«Bakan, vali, kurumlarda genel müdür veya müdürler savunma sekreterlerine karara müteallik hususlar hariç topyekûn savunma ve millî seferberlik ile ilgili ihzarî faaliyetlerde kendi namlarına imza selâhiyeti verirler.»

Bu maddeye dayanarak, valiler savunma sekreterlerine, pek çok illerde vali adına imza yetkisi vermektedirler. Valilerin bu maddeye dayanarak sadece adlarına imza yetkisi verebilmeleri gerekmektedir. Bazan verilen yetkiler, «sivil savunma sekreterliğine ait işlemler» gibi genel bir ifade ile verilmektedir (Ek: 2). Bu halde verilen yetkinin ne olabileceği belirtilmemiş olmaktadır. Bazan da, hangi konularda imza yetkisi verildiği sayılarak devredilen yetkilerin neler olduğu açıklığa kavuşturulmak istenmektedir. (Örneğin İzmir Valiliğinin 3-9-1968 tarih ve 39617 - 142 sayılı yazısı ile yapılan yetki devri).

5 — İdare Şube Başkanı Sayılmayan Kimselere Yapılan Yetki Devirleri

İdare şube başkanları, genellikle kendilerine yapılan yetki devrinden memnundurlar. Hatta bazıları, çalışma şevklerinin yetki devrinden sonra arttığını söylemişlerdir. Örneğin, İzmir Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürü, yetki devrinden sonra, işe olan dikkat ve hassasiyet-

lerinin arttığını ve bunun sonucu Bakanlık'tan gelen tekitlerde azalma olduğunu, yapılan mülâkat sırasında açıkca söylemiştir.

Ancak bazı idare şube başkanları, verilen imza yetkilerinin, işyüklerini altından kalkılamayacak derecede artırdığını ileri sürerek kendi astlarına bu yetkilerin bazılarının devredilmesini talep etmektedirler. Böyle taleple karşılaşan bazı valiler, idare şube başkanı olmayan kimselere de vali adına imza yetkisi vermektedirler. Örneğin, böyle bir talep üzerine İzmir Valisi, İzmir Defterdar Muavinine Vali adına imza yetkisi vermiş bulunmaktadır (Ek: 13).

b — İlçelerde Yetki Devri Uygulaması

İlçelerde en çok yetki devri, tahrirat kâtiplerine yapılmaktadır. Eğer ilçeye bir maiyet memuru refik olarak görevlendirilirse, ona da yetki devri yapılmaktadır. İlçenin diğer memurlarına yapılan yetki devirleri nadirdir.

1 — Tahrirat Kâtiplerine Yapılan Yetki Devirleri

Kaymakamların, ilçe büyük olsun küçük olsun, muavinleri veya yardımcıları yoktur. Uygulamada tahrirat kâtipleri, kaymakam yardımcılığı görevini de yapmaktadırlar. Kaymakam, çeşitli görevlerin ifası için makamı dışına çıktığı takdirde, tahrirat kâtibi kaymakamlığın birçok işlerini yürütmekle görevlendirilmektedir. Tahrirat kâtiplerine bu şekilde verilen görevler birer yetki devrinden ibarettir. Tahrirat kâtiplerine yapılan bu çeşit yetki devrine örnek olarak Karşıyaka Kaymakamlığının 12.9.1968 tarih ve 3/4251 - 125 sayılı yazılarını gösterebiliriz. Bu yazıda şöyle denilmektedir :

«İşlerimin çokluğu dolayısıyle, dairede bulunmadığım zamanlar, Kaymakamlığa müteallik işleri yürütmekle, kazamız Tahrirat Kâtibi Safi Atak vazifelendirilmiştir. Bilgi edinilmesi tamimen rica olunur...»

Bu yazıyla yapılan yetki devrinin sınırları belli değildir. Yazının metninden kaymakamın yetkili olduğu her konuda, tahrirat kâtibine yetki verildiği anlamı çıkmaktadır. Demek ki karara ve icraya ilişkin işleri de tahrirat kâtibi halledebilecektir.

Bazı kaymakamlar, tahrirat kâtiplerine devrettikleri yetkileri, saymak suretiyle belirtmektedirler. Bu tip yetki devri Karacabey ve Karapınar Kaymakamlığınca yapılmış bulunulmaktadır (Ek: 14 ve 15).

Tahrirat kâtiplerine, kaymakamın başkanlık etmesi gereken bazı komisyonlara başkanlık etmek hususunda yetki devrinde bulunulduğu da vakidir. Buna örnek olmak üzere Karşıyaka Kaymakamlığının 14.2.1968 tarih ve 14/4173 - 36 sayılı yazılarını gösterebiliriz. Tahrirat Kâtibi Safi Atak'a hitaben yazılan bu yazıda şöyle denilmektedir :

«5655 sayılı Kanunun 15 inci maddesine istinaden kaza işlerinin çokluğu gibi mazerette bulunduğum hallerde Bina ve Arazi Vergileri İtiraz Komisyonu Başkanlığının tarafınızdan ifası rica olunur.»

2 — Kaymakam Refiklerine Yapılan Yetki Devirleri

İl maiyet memurları staj için, bazı ilçelere kaymakam refiki olarak görevlendirilmektedir. Her ilçede kaymakam refiki bulunamayacağı gibi, refiklik stajı da ilçelerde birkaç ay gibi kısa süreli olmaktadır. Buna rağmen ilçelerine refik görevlendirildiği zaman, kaymakamlar bunlara geniş imza yetkisi vermektedirler. Kaymakam refiklerine devredilen yetkilere Ödemiş Kaymakamlığı'nın 3.2.1969 tarih ve 58/H-745 sayılı yazısını gösterelim :

«Kazamız Kaymakam Refikliğine tayin edilen İzmir Maiyet Memurlarından Hamdi Kumari bugün görevine başlamıştır.

Amiri ita ve vilâyete yazılacak yazılar hariç, ilçe dahili ve ilçeler arası bütün yazışmalarla, dilekçelerin havalesi için kendisine imza yetkisi verilmiştir...»

Diğer bir örnek ise, Kilis Kaymakamlığı'nın 10.7.1970 tarih ve 2790/30 sayılı yazısıdır :

«İl Maiyet Memurlarından Hasan Tülay, Valilik Makamının 3.7.1970 gün ve sicil kalemi 7.3./866 sayılı emirleri ile kaymakam refikliğine tayin edilmiştir. Adı geçen 9.7.1970 günü görevine başlamıştır. İmza örneği atılıdır. Mumaileyhe ita amirliği dışındaki bütün yazışmalara imza yetkisi verilmiştir.»

Kaymakamla yaptığım mülâkat sırasında, bu yazıdaki sınırlamanın kâfi olmadığını, muktezayı ilgilendiren konularda da devirde bulunmak istemediğini söylemiştir.

Başka bir örnek ise, Karşıyaka Kaymakamlığının 27 sayılı aşağıdaki yazısıdır :

«Bulunmadığım zamanlarda dairelerden gelecek her türlü resmî evrakları imzaya İl Maiyet Memuru iken ilçemiz Kaymakam Refikliğine tayin olunan Yahya Gür yetkilidir.»

Kısacası, ilçede kaymakam refiki bulunduğu takdirde, ona, kaymakamlarca geniş yetki devirlerinde bulunulmaktadır. Yapılan devirler daha çok kaymakam adına imza yetkisi vermek biçimindedir.

3 — Diğer Memurlara Yapılan Yetki Devirleri

Tahrirat Kâtibi ve Kaymakam Refiki dışında diğer ilçe memurlarına kaymakamların yetki devretmesi çok nadirdir. Yapılan devirler ise, komisyona kaymakam yerine başkanlık etmek gibi tahditli konularda olmaktadır. Bu tip yetki devrine bir örnek olmak üzere, Ödemiş Kaymakamlığının Vergi Dairesi Müdürü Ali İnce'ye hitaben yazılmış olan 29.11.1966 tarih ve 118 - 70 sayılı aşağıdaki yazısını gösterebiliriz:

«İşlerimin çokluğu sebebi ile Vergiler Gayri Muvazzaf Komisyonuna başkanlık edemiyeceğimden, 5655 sayılı Kanunun 15 inci maddesi gereğince mezkûr komisyona başkanlık etmeniz uygun görülmüştür...»

c — Yetki Devri Uygulamalarının Mevzuata Uygunluk Yönünden Tahlili

Yetki devri uygulamalarını mevzuata uygunluk yönünden bir incelemeye tabi tutarsak, bazı devirlerin kanunun açık hükümlerine dayanarak yapıldığını, bazı devirlerde kanunun hükümlerinin aşıldığını ve zorlandığını, bazılarında ise hiçbir kanunî mesnede dayanılmadığını görürüz. Her üç çeşit yetki devri uygulamalarını bazı örneklerle açıklamağa çalışalım.

1 — Kanunun Açık Hükümlerine Dayanılarak Yapılan Yetki Devirleri

Bazı yetki devirleri, kanunun açık olarak verdiği izne dayanılarak yapılmaktadır. Uygulamadan bu tip yetki devirlerine birkaç örnek verelim.

1) 5442 sayılı Kanunun 57 inci maddesinde «Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere Vali Muavinini görevlendirebilir» demektedir.

Kanunun bu açık hükmüne dayanarak valilerin çoğu, vali muavinlerine idare kuruluna başkanlık etmek hususunda yetki vermektedirler.

2) 1111 sayılı Askerlik Kanunun değişik 27 inci maddesi, askerlik meclislerine «mahallin en büyük mülkiye memuru (veya yerine görevlendireceği zat) iştirak eder» demektedir. Kanunun verdiği bu açık izne dayanarak birçok idare amirleri, çeşitli memurlara, yerlerine askerlik meclislerine iştirak ettirmek suretiyle yetki devrinde bulunmaktadırlar.

3) 5655 sayılı Kanunun 2996 sayılı Kanunla değiştirilen 15 inci maddesi, gayrimuvazzaf vergi itiraz komisyonlarının kuruldukları il ve ilçelerin en büyük mülkiye memurunun ve mazeretleri halinde tevkil edecekleri bir zatın başkanlığı altında toplanacağını ifade etmektedir. Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi, idare âmirleri çeşitli memurlara bu komisyonlara başkanlık etmek hususunda yetki vermektedirler.

Bu konudaki örnekleri çoğaltmak mümkündür. Tüzükle yapılan yetki devrine de bir örnek vererek bu konuyu kapayalım.

18.2.1944 tarih ve 3 - 453 sayılı Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 3. maddesi «mülkiye müfettişleri teftiş, tetkik ve tahkiklerini Vekil namına yaparlar» demektedir. Bu hükmü, İçişleri Bakanı'nın mülkiye müfettişlerine bu konuda yetki devri yapabileceğine dair verilmiş bir izin olarak nitelemek mümkündür. Aslında bütün İçişleri örgütünü denetlemek ve teftiş etmek, kanunen Bakan'ın yetkisi içindedir. Bakan, teftiş, tahkik ve tetkik görevlerini» mülkiye müfettişleri eli ile ve onlara yaptığı bu konudaki yetki devri ile yerine getirmektedir.

Ancak Danıştay son senelerde müfettişlerin Memurin Muhakematı Kanunu ile ilgili olarak karşılaştıkları suçlarda tahkikata geçmek için verilecek yetki devrini kabul etmemekte, Bakan'dan istenecek izinden sonra tahkikata girişebileceklerini öngörmektedir.

2 — Kanunun Hükümleri Aşılarak Yapılan Yetki Devirleri

Uygulamada yapılan birçok yetki devirleri, kanunun hükümleri zorlanarak ve aşılarak gerçekleştirilmektedir. Yapılan bu çeşit yetki devirlerini iki tipik örnekle ortaya koymağa çalışalım.

1) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 5 inci maddesi, «İllerde, valilerin tayin ve tesbit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadı-

ğı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin, düzenlenmesinden vali muavini sorumludur» demektedir. Kanunun hükmü, vali muavinlerine hangi konularda ve ne ölçüde yetki devredilebileceğini açıklamamaktadır. Hükmün genel ifadesi, valinin alacağı kararların hazırlanması konusunda vali muavinine görev verebileceği kanısını uyandırmaktadır. Bu maddede vali muavini, icabında karar ve icra yetkisiyle donatılabilecek bir merci olarak değil, işlem hazırlayıcı olarak düşünülmüştür.

Uygulamada, daha önce de incelediğimiz gibi, vali muavinlerine birçok yetkiler verilmektedir. Bu yetkiler içersinde bazıları karar ve icraya da ilişkindir. Böylece vali muavinlerine yapılan yetki devirleri, yukardaki maddenin kapsamı dışına taşmaktadır.

2) 5442 sayılı Kanunun 9. maddesinin B bendi, «... valiler, hesabata ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler» demektedir. Daha önce de açıkladığımız gibi, devredilen birçok yetkiler «teknik ve hesabata» ilişkin olmamakta, hükmün çerçevesi dışına taşılmaktadır. Esasen hangi hususların «teknik», hangi hususların «hesabata» ilişkin olacağı hususu belirli değildir ve tefsire ve anlayışa göre değişebilmektedir.

Kaldı ki bu maddeye dayanarak yapılacak imza yetkisi devri, Bakanlıklar ve tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklerle yapılacak yazışmalarla ilgilidir. İlçelerle yapılacak yazışmalar bu maddenin kapsamı dışındadır.

3 — Herhangibir Mevzuata Dayanmadan Yapılan Yetki Devirleri

Mevzuatın yetki devrine ilişkin hükümlerinin yetersiz olması ve fiilî zorunluluklar, hiçbir mevzuata dayanmadan uygulama yapılan yetki devirlerini doğurmuştur. Bu türlü yetki devirleri çok fazladır. Konuyu fazla dağıtmamak için birkaç örnekle yetineceğiz.

1) Uygulamada, Hukuk İşleri Müdürlerine, maiyet memurlarına, kaymakam refiklerine, tahrirat kâtiplerine ve valilik emrine atanan merkez memurlarına yetki devirlerinde bulunulduğunu incelemiş bulunuyoruz. Bu şahıslara idare amirlerinin yetki devrinde bulunmalarına izin veren hiçbir hüküm mevzuatımızda yoktur.

2) 5917 sayılı Kanunun 1. maddesi, tecavüz ve müdahalenin, münhasıran o gayrimenkulün bağlı bulunduğu mahallin «kaymakam veya valisi» tarafından defedileceğini hükme bağlamıştır. Kanunun bu

açık hükmüne rağmen, birçok valiler vali muavinlerine, bu kanuna göre karar alma yetkisini devretmiş bulunmaktadırlar. İnceleme yapılan illerden birisinde, 1966 yılında ittihaz edilmiş olan 65 kararın tamamının; bir diğerinde, 1966 yılında verilen 34 karardan 24'ünün vali muavini tarafından imzalanmış olduğu saptanmıştır. Danıştayın vali muavinlerinin imzaladıkları kararları yetkisizlik sebebiyle iptal etmesine rağmen, bu uygulama devam etmektedir.

3) 1609 sayılı Kanunun 1. maddesinin üçüncü bendi, «vilâyetlerin millî irade ile mansup olmayan memurları ile talî memurları hakkında Cumhuriyet Müddeiumumisi takibata lüzum görürse maznunu sorguya çekmeyerek hazırlık tahkikatı yapmakla beraber keyfiyeti Valiye bildirir. Vali isterse ayrıca tahkikat yaparak azamî onbeş gün içinde takibata muvafakatını beyan eder.» demektedir. Maddenin ifadesinden açıkca anlaşıldığı üzere, bu maddede muvafakatı vermek yetkisi valinindir. Ancak uygulamada valilerin bu yetkiyi vali muavinine devrettiklerine sık sık rastlanmaktadır. Hatta bazı C. Savcıları, kanunun açık hükmü karşısında, valinin vali muavinine yetki devrinde bulunamıyacağı görüşünden hareket ederek, vali muavininin imzasını taşıyan muvafakat belgesini kabul etmemektedirler (örneğin, Ankara C. Savcısı).

4) 6126 sayılı Kanunun birinci maddesi gereğince, kendilerine bedelli ve bedelsiz konut tahsis edilen memurlar, belli şartlar ortaya çıkınca, tesbit edilen süre içinde konutu boşaltmağa mecburdurlar; aksi halde, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların, bucaklarda bucak müdürlerinin kararı ile bir hafta içinde zorla boşalttırılır. Kanunun ifadesinden açıkça anlaşıldığına göre, boşaltma kararının bizzat vali, kaymakam veya bucak müdürü tarafından alınmış olması gerekir. Buna rağmen, araştırma yapılan illerden bazılarıda, valilerin devrettikleri yetkiye dayanarak vali muavinlerinin böyle kararları aldıkları ve zabıtanın da bu kararları infaz etmekte oldukları saptanmıştır.

Kanuna rağmen yapılan yetki devirlerine daha birçok örnek bulmak kabildir. Uygulamanın zorlaması ile pek çok yetkiler, kanunların açık hükümlerine uyulmamak pahasına devredilmektedir.

III — BUGÜNKÜ YETKİ DEVRİ UYGULAMALARININ ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR VE ÇÖZÜM YOLLARI

Bugünkü yetki devri uygulamalarını ana hatlarıyla açıklamağa çalıştık. Uygulamalar, bir çok sorunları ortaya çıkarmış bulunmakta-

dır. Bu sorunları ayrı ayrı ele alarak açıklayacağız; çözüm yollarının neler olabileceğini tartışacağız ve en uygun çözüm yolunun hangisi olduğunu saptamağa çalışacağız.

SORUN : 1

A — SORUNUN TANIMI

Mevzuat yeterli bir yetki devrinde bulunulmasına imkân vermemektedir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Mevzuatımız yeterli bir yetki devrinde bulunmak için gerekli hukukî esasları saptamış değildir ve genellikle yetki devri tekniğine yabancı bir anlayışı aksettirmektedir. Mevzuatın çok kısıtlı olarak verdiği yetki devri olanakları, olumsuz ve modern kamu yönetimi anlayışından yoksun tefsirlerle daha da engellenmektedir.

Mevzuatımızın yetki devri yönünden yetersizliklerini, önce İl İdaresi Kanununda, sonra diğer kanunlarda, en sonra da mevzuatın olumsuz tefsirlerinde ortaya koymağa çalışalım.

a — İl İdaresi Kanunu ve Yetki Devri

İl genel yönetimini düzenliyen ana esaslar 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yer almış bulunmaktadır. Yetki devri tekniğini ilgilendiren ana esasların da, bu kanunda yer alması gerekirdi. Ancak İl İdaresi Kanunu yetki devrine başlıca iki ayrı maddede kısa bir şekilde değinmekle yetinmiş, bu tekniği gereği gibi düzenliyecek esasları getirmemiştir.

İl İdaresi Kanunun yetki devri ile ilgili hükümleri 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasında ve 9 uncu maddesinin B bendinde yer almış bulunmaktadır. 5 inci maddenin 1 inci fıkrası, vali muavinlerine yapılacak yetki devrine olanak hazırlamaktadır ve «illerde, valilerin tayin ve tes-

bit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur.» demektedir. Daha önce de değindiğimiz gibi, kanun vali muavinliğini, karar ve icraya taallûk eden konularda valinin yükünü hafifletecek bir merci olarak düşünmemiş, sadece işlem hazırlayıcı bir kimlik vermek istemiştir.

İl İdaresi Kanununun 9 uncu maddesinin B bendi ise, valilerin «teknik» ve «hesabata» ilişkin işlerde idare şube başkanlarına yetki devredilebileceğinden söz etmektedir. Bu hükmün uygulamada ihtiyaca cevap vermediğine ve hükmün dışına taşan uygulamada ihtiyaca cevap vermediğine ve hükmün dışına taşan uygulamanın varlığına evvelce değinmiş olduğumuz için burada üzerinde fazla durmayacağız.

İl İdaresi Kanununda yukardaki hükümler dışında başka bir hükme rastlamamaktayız. Kaymakamların yetki devri ile ilgili hiçbir hüküm Kanunda mevcut değildir. Yetki devri ile ilgili ana esasların, bu Kanunda düzenlenmesi, bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

b — Diğer Kanunların Yetki Devrini İlgilendiren Hükümleri

Diğer kanunlarda yetki devrine olanak hazırlayan hükümlere pek rastlamamaktayız. Gerçi bazı kanunlar valilere tahditli bazı yetki devri olanakları tanımışlarsa da (valinin bazı komisyonlara başkanlık etmek üzere yerine başkasını gönderebilmesi gibi), genellikle kanunlarımız yetki devrine aykırı hükümler taşımaktadırlar. Nitekim bazıları kararın sadece valilerce alınacağını söylemek suretiyle (örneğin 5917 ve 6126 sayılı kanunlar) veya belirli bir tasarrufun sadece vali tarafından yapılacağını iddiaya zemin hazırlamak suretiyle (örneğin 1609 sayılı kanun) veyahutta komisyonlara bizzat idare amirlerinin başkanlık etmesinin gerektiğini söylemek suretiyle (örneğin 5442 sayılı Kanuna göre İdare Kuruluna ve 4081 sayılı Kanuna göre Murakabe Heyetine kaymakam bizzat başkanlık etmek zorundadır), yetki devri mekanizmasının işlemesine engel olmaktadırlar.

c — Mevzuat Tefsirlerinin Yetki Devrini Kolaylaştıracak Yönde Yapılmaması

Mevzuatın yetki devrine olanak hazırlamamış olması bir yana, mevzuat tefsirleri ve özellikle mahkemelerin içtihatları yetki devrini

kolaylaştıracak biçimde değil, aksi yönde gelişmektedir. Buna örnek olarak Danıştay içtihatlarını gösterebiliriz. Daha önce de değindiğimiz gibi Danıştay, modern kamu yönetimi ilkelerinden ilham almayan bir görüşle, kanunun bir makama verdiği yetkilerin, başka makama devredilemiyeceğini, rijit bir şekilde içtihatlarında savunmaktadır.

Mevzuatın boşluklarından yetki devri tekniği yönünden yararlanacak bir tefsir anlayışının benimsenmesi gerektiği görüşündeyiz. Yetki devrinin mümkün olamayacağı hususlar, sadece mevzuatın açık olarak yasakladığı hallere inhisar ettirilmelidir.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Mevzuatımızda yetki devri tekniğinin modern bir anlayışa göre düzenlenmesi zorunludur. Bu düzenlemeyi getirecek hükümlerin, İl İdaresi Kanununda yer alması uygun olur. İl İdaresi Kanununa konulacak hükmün niteliğinin ne olması gerektiği konusunda iki görüş ileriye sürülebilir :

1) Konulacak hüküm genel olmalı ve idare âmirlerinin, takdir edecekleri her konuda yetki devredebileceklerini hükme bağlamakla yetinmeli ve ayrıntılara inmemelidir.

2) Yetki devri esasları ve devredilecek yetkiler ayrıntılı olarak kanunda belirtilmelidir.

D — ÖNERİ

1) İl İdaresi Kanununun 5 inci maddesi ve 9 uncu maddesinin B bendi kaldırılmalıdır.

2) Yetki devri tekniği İl İdaresi Kanununda düzenlenmelidir. Yukarda zikredilen iki çözüm yolunun her ikisinden de faydalanan ortalama bir çözüm yolu tavsiye edilir. Zira kanunda çok genel bir hükümle yetinmek veya çok ayrıntıya inmek sakıncalıdır. Kanunda yetki devrinin ana esaslarının neler olacağı belirtilmeli, fakat ayrıntılarına kadar inilmemelidir.

3) Diğer kanunlardaki yetki devrini kısıtlayan hükümler kaldırılmalıdır.

4) Yetki devrinin ayrıntıları ile ilgili hususları, çıkarılacak bir tüzükde saptanmalıdır.

SORUN : 2

A — SORUNUN TANIMI

İl genel yönetimi kapsamı içine giren birimlerin yetki ve sorumlulukları kesinlikle belirtilmediği gibi iş analizi, iş sınıflandırması, iş basitleştirmesi ve iş tanım ve tesbiti yapılmamıştır. Bu sebepten yetki devrinde güçlüklerle, bazan da imkânsızlıklarla karşılaşılmaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

İl genel yönetiminde, özellikle vali ve kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları kesinlikle belli değildir. Görev ve yetkilerinin kapsamının nerede başlayıp nerede bittiğini tam olarak tayin edemeyen idare amirleri, bunları başkalarına devrederken de kuşkulu ve çekingen davranmaktadırlar.

İdaremizde iş analizi, iş sınıflandırması, iş basitleştirmesi (metot geliştirmesi), iş tanım ve tesbiti ve iş standardizasyonu yapılmamıştır (5). Bu sebepten sınırları tam olarak belirtilmiş yetki devrinde bulunmak güç, bazanda imkânsız olmaktadır. Bu güçlük ve imkânsızlık karşısında kalan idare amirleri ya yetki devrinden vazgeçmekte, ya da genel ifade kullanmak suretiyle sınırları belirtilememiş yetki devrinde bulunmak zorunda kalmaktadırlar. Ancak bu şekilde yapılan yetki devirleri de çoğunlukla başarısız olmakta ve bir süre sonra geri alınmak zorunda kalınmaktadır. Bu hususta uygulamadan bazı örnekler verelim.

Gaziantep valisi, idare şube başkanlarına imza yetkisi devrinde bulunmak istemiş, yetki devredeceği hususların saptanması için bir

(5) 1969 yılı İcra Planı, DPT yayını, s. 95 ve İçişleri Bakanlığının 1969/642 - 8120 - 26/26779 sayı ve 2.9.1969 tarihli yazılarına bağlı DPT araştırması.

araştırma yapmak zorunluluğunu duymuş, ancak elinde yeterli araştırıcı eleman olmadığı için yapılan araştırmalarda başarısızlığa uğramıştır. Bu yüzden Vali, yetki devrinden vazgeçmiş bulunmaktadır.

İzmir Valisi, idare şube başkanlarından bazılarına sayarak ve sınırları belirtilerek yetki devrinde bulunabildiği halde (Millî Eğitim ve Sağlık Müdürlerine), saptamada imkânsızlıkla karşılaştığı için Defterdara genel ifade kullanarak ve sınırları belli olmayan yetki devrinde bulunmak zorunda kalmış (Ek: 3/mad. 10), bazı idare şube başkanlarına da gerekli saptama faaliyeti sonuçlanamadığı için yetki devredememiştir.

Konya Valisi de, yetki devredeceği konuları saptama güçlüğü karşısında, idare şube başkanlarına, genel ifade kullanarak yetki devrinde bulunmuşsa da, devredilen yetkiler başarılı olarak kullanılamadığı için az sonra geri alınmıştır (Ek : 9 ve 15).

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

İl genel yönetiminde, başarılı bir yetki devrinde bulunulabilmesi için aranacak ilk koşul, birimlerin amaç ve politikasının belirtilmiş olmasıdır. Amaç ve politikanın belirtilmesinden sonra, birimlerin yetkı, görev ve sorumluluklarının ne olduğunun kesinlikle bilinmesine ihtiyaç vardır. Bilhassa vali ve kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukların tereddüte meydan vermeyecek şekilde belirtilmiş olması, son derece önemlidir. Çünkü bu kimseler yetkileri hususunda tereddüt ettikleri sürece, yetki devrinde çekingen davranacaklardır.

İkinci merhale olarak iş analizi, iş sınıflandırması, iş basitleştirmesi, iş tanımı ve iş standardizasyonu çalışmalarına geçilmelidir. Bu çalışmalar yapılmadan, hangi yetkiyi, ne ölçüde başkalarına devredebileceklerini tayinde idare amirleri güçlükle karşılaşacaktır. Ayrıca devredilen yetkinin denetim ve izleme olanaklarının yeterli bir duruma getirilebilmesi de bu çalışmaların sonuçlandırılmasına bağlıdır.

Bu çalışmaların dışında her ilin bünyesine uygun bir biçimde yetki devri konularının saptanması için çalışmalar yapılması da zorunludur. Valilerin emrinde, gerektiğinde bu çalışmaları yapacak eleman hazır bulundurulmalıdır.

Görev, yetki ve sorumlulukların saptanması çalışmalarıyla iş analizi, iş sınıflandırması, iş basitleştirmesi, iş tanım ve tesbiti ve iş standardizasyonu çalışmaları merkezî bir araştırma birimi eliyle yürütülmelidir. Bu çalışmalar dışında illerde kurulacak araştırma birimlerinden yararlanarak, ilin özelliklerine uygun yetki devri esasları ve konuları saptanmalıdır.

D — ÖNERİ

a — İçişleri Bakanlığında kurulması düşünülen «Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü» aynı zamanda il genel yönetiminde görev, yetki ve sorumluluk saptanması çalışmaları yanında iş analizi, iş sınıflandırması, iş basitleştirmesi, iş tanım ve tesbiti ve iş standardizasyonu çalışmalarıyla da görevlendirilmelidir.

b — İllerin özelliklerine göre yetki devri konuları değişik olmak zorundadır. Çünkü illerin büyüklüğü ve iş hacmi birbirinden çok farklıdır. Her ilin ihtiyacına uygun yetki devri konularını ve ilgili esasları tesbit etmek için çalışmalar yapılmasına ihtiyaç vardır. İllerde kurulması düşünülen İl Planlama ve Araştırma Müdürlükleri aynı zamanda bu işleri görmekle de görevlendirilmelidir.

SORUN : 3

A — SORUNUN TANIMI

Devredilen yetkinin niteliğinin belirtilememekte oluşu, uygulamada bir çok aksaklıklara sebep olmaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Uygulamaya baktığımızda, yapılan yetki devirlerinde tam bir vuzuhsuzluğun hâkim olduğunu görmekteyiz. Yetki devri konuları karar ve icra yetkisini de kapsamakta mıdır, yoksa sadece üst adına evrak

imzalamaktan mı ibarettir; bu konularda devredenin ve devralanın yetkililik derecesi nedir; yine devredenin ve devralanın sorumluğu ne ölçüdedir? Uygulamada bu sorular hiçbir zaman kesin olarak cevaplandırılamamaktadır. Bu sorulara yeterli cevaplar vermeden, yetki devirlerinde gerçek bir açıklığa kavuşulamaz ve yapılan devirlerin niteliği kesinlikle belirtilememiş olur. Böyle bir ortamda, yönetimin rasyonel esaslara dayanan ve tereddütleri ve çekingenlikleri ortadan kaldıran bir yetki devri uygulamasını gerçekleştirmesi de beklenemez.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Sorunun nedenlerini teşkil eden hususları teker teker ele alarak, tahlile tabi tutalım ve çözüm yolları bulmağa çalışalım.

a — Devredilen Yetkiler Üst Adına İmza Yetkisi midir, Yoksa Karar ve İcra Yetkisi midir?

Anglo - Amerikan literatürü, yetki devrinden, daha çok karar ve icra yetkisinin devrini kastetmektedir. Bilhassa Amerikan uygulamasında ve yetki devri teorisinde «imza yetkisi devri» diye bir tekniğe rastlamamaktayız. Bir üstün kendi, adına evrak imzalama yetkisini devretmiş olması, Anglo - Amerikan anlayışına göre yetki devri tekniği içinde sayılmaz. Ancak şunu önemle kaydetmek gerekir ki, Anglo - Amerikan yetki devri teknikleri kamu sektörü için değil, özel sektör için geliştirilmiştir. Aynı teknikler kamu yönetimi alanında kullanılmak istendiği zaman, bazı aksaklıklar ve tutarsızlıklarla karşılaşılması olağandır.

Fransız idare hukuku sistemi ve uygulaması iki çeşit yetki devri anlayışını kabul etmiş bulunmaktadır: İmza yetkisi devri (délégation de signature) ve yetki devri (délégation de pouvoir). Bu iki çeşit yetki devri kesin çizgilerle birbirinden ayrılmış ve farklı şekilde müesseseleştirilmiştir. Bu iki çeşit yetki devri arasındaki farka daha önce yeteri kadar değinmiş olduğumuz için burada tekrar etmeyeceğiz. Ancak şunu kaydedelim ki, bu farklılık Fransız kamu yönetimi sisteminin özelliklerinden ileri gelmektedir ve bu farklılığı 1964 reformu daha belirli hale sokmuştur. Bu hususu biraz daha açalım.

1964 reformu, Fransa'da, il düzeyinde bütün karar yetkilerini valilerde toplamış ve merkezî otoriteye ait olan yetkilerin sadece valilere devredilebileceğini kabul etmiştir. İl seviyesinde reformdan önce birçok kuruluşlara ait olan yetkiler, valilere geçmiştir. Artık bu kuruluşlar, eskiden kendilerine ait olan yetkileri, valinin yapacağı yetki devirlerinden yararlanarak kullanabilmek durumuna düşmüşlerdir. Valilerce bu şekilde devredilen yetkiler, iktidarın (pouvoir) tam olarak devri sayılmakta, vali sorumluluğu tam olarak devrettiği gibi, direktif verebilme olanağını da kaybetmektedir. İmza yetkisi devirleri ise, bir birimin iç örgütlenmesiyle ilgilidir. Vali imza yetkisi devri halinde sorumluluğunu devredemediği gibi, direktif verebilme olanağını da elinde bulundurmaktadır.

Bu sistemlerden her ikisinin de bizim bugünkü yönetim sistemimize ve kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarımıza uygun düşmeyeceği açıktır. Anglo - Amerikan uygulamasında olduğu gibi yetki devirlerini sadece karar ve icrayla ilgili hususlara inhisar ettirmek sakıncalıdır ve bugünkü uygulamalarımıza ve yetki devri anlayışlarımıza aykırı düştüğü gibi, ihtiyaçlarımıza da cevap vermez.

Fransa'da olduğu gibi, ne iktidarın tam olarak devri ile idare amirinin yetki ile bağlantısının koparılması, ne de imza yetkisinin sadece birimin iç örgütlenmesi ile ilgili bir husus olarak kabulü, bugünkü kamu yönetimimizin yetki devri gerçeklerine tam olarak cevap verecek nitelikte değildir.

Bünyemize uygun yetki devri tekniklerini kendimiz geliştirmek zorundayız. İl genel idaresinde yetki devri ihtiyaçlarına cevap vermek üzere «üst adına imza yetkisi devri» ile «karar ve icra yetkisi devri» şeklinde bir ayrıma gitmenin uygun olacağı kanısındayım. Bu ayırımın ana esaslarını, bugünkü kamu hukuku mantığımız, kamu hukuku ilkelerimiz ve kamu yönetimi uygulamalarımızın temelleri üzerine oturtmamız gerekiyor. Bu esasların saptanması, yetki devredenin ve devralanın sorumluluğunun ve devre konu olan hususlarda yetkilerinin ne olacağı sorularına verilecek cevaplara göre olabilir. Bu cevapları saptamağa çalışalım.

b — Yetki Devredenin ve Devralanın Sorumluluğu ve Yetkililik Derecesi

Yetki devrini teorik açıdan incelerken, yetki devrinde sorumluluğun özellikle şu iki esasa dayandırılması gerektiğine işaret etmiştik:

1) Birimin başında bulunan yönetici yetki devretmekle, baş yönetici olmaktan doğan sorunluğundan kurtulamaz ve bu sorumluluğunu kimseye devredemez.

2) Devredilen yetki ile sorumluluk birbirine eşit ve denk olmalıdır.

Yetki devrine hâkim olan bu iki ana ilkenin ışığı altında, bugünkü mevzuatımıza hâkim olan sorumluluk esaslarını inceliyelim ve bu esasların yetki devri tekniğinde nasıl uygulanması gerektiğini açıklığa kavuşturmağa çalışalım.

1) Bugünkü Mevzuatımızda Sorumluluk Anlayışı

Mevzuatımız incelendiğinde, iki çeşit sorumluluğun varolduğunu görürüz: Cezaî sorumluluk ve malî sorumluluk.

Cezaî sorumlulukla ilgili en önemli ilke Anayasamızın 33 üncü maddesinde yer almıştır. Bu maddenin 5 inci fıkrasında şöyle denilmektedir : «Ceza sorumluluğu şahsîdir».

Anayasanın gerekçesinde de açıklandığı gibi, ceza sorumluluğunun şahsî olması demek, kişinin sadece kendi fiilinden sorumlu olması, başkasının fiilinden sorumlu olmaması demektir. Bu da kişinin, başkalarının fiilinden dolayı cezalandırılmaması gerektiği anlamına gelmektedir (6).

Malî sorumluluğa gelince, bu konuda «şahsî kusur» ve «hizmet kusurunu» birbirinden ayırmak gereklidir. Memur sırf üçüncü şahsı izrar etmek kast ve niyetiyle hareket etmişse veya kast tesbit edilmese bile fiil hizmetin icaplarına tamamen yabancı ise, şahsî kusur söz konusudur (7). Hizmet kusuru ise, hizmetin fena işlemesinden, geç işlemesinden veya hiç işlememesinden meydana gelir. Kamu görevlisinin mali sorumluluğu sadece şahsî kusur hallerine inhisar etmektedir (8).

Bu konuda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 12 inci maddesi, şöyle demektedir:

---

(6) Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı: 1, Ankara, 1964, s. 427 (Karar tarihi: 29.11.1963, karar No: 1963/283)

(7) ARTUKMAÇ, a.g.e., s. 434

(8) ARTUKMAÇ, a.g.e., s. 442

«Kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan ötürü, bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı vardır.»

Bu maddenin gerekçesinde ise, sorumlu personele, kurumun rücu hakkının şahsî kusur hallerinde söz konusu olabileceği, «şahsî kusur» kıstasının ise Fransız ve Alman idare hukukunda olduğu gibi sadece «ağır kusur» dan ötürü sorumluluk hallerini kapsadığı belirtilmiş bulunmaktadır (9).

Şu halde Devlet 12 inci maddeye göre, ağır bir kusur varsa memura rücu edebilecektir.

(2) Mevzuatımızdaki Sorumluluk Anlayışının Yetki Devri Tekniğine Uygulanması

Mevzuatımızdaki sorumluluk anlayışını yetki devri tekniğinde uygulama alanına çıkarabilmek için, yetki devreden ve devralanın sorumluluk derecelerini «karar ve icra yetkisi» ile «imza yetkisi» devri halinde ayrı ayrı düşünmek gereklidir. Bunu yaparken yetki devrine hakim olan sorumluğun genel ilkelerini de bozmamak gerekir.

İdare amiri başında bulunduğu yönetim biriminin (il, ilçe ve bucak) genel yönetiminden sorumludur. Bundan doğan genel anlamdaki sorumluluğunu kimseye devredememesi gerekir. Yaptığı yetki devirlerinde basiretli olarak hareket etmek, kime hangi yetkilerini devredebileceği hususunda takdir hatasına düşmemek zorundadır. Devrettiği yetkilerin iyi kullanılıp kullanılmadığını devamlı olarak izlemelidir. Devrettiği yetkilerden iyi kullanılmadığına kanaat getirdiklerini, geri alması gerekir. Yetki devreden amirin, gerektiğinde devrettiği yetkileri herzaman geri alabileceği hatırdan çıkarılmamalıdır.

İmza yetkisi ve karar ve icra yetkisi devirlerinde, kendisine yetki devredilen kimsenin sorumluluğu, verilen yetkiye eşit olacak şekilde ayarlanmalıdır.

İmza yetkisi verildiği zaman, üst yetkisini devretmemekte, sadece adına evrak imzalama yetkisini vermektedir. O halde sorumluluğunu

(9) Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, D.P.T. Yayını, Ankara, 1964. s. 13

da devredememesi gerekir. Ancak bundan astın hiç sorumlu sayılamıyacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Ast kendine imza yetkisi devreden üstüne karşı hiyerarşik bir bağla bağlıdır ve üstüne karşı yaptığı işlerden dolayı her an sorumludur. O halde verilen imza yetkisini iyi kullanmamışsa, yine üstüne karşı sorumlu olacaktır.

İmza yetkisi devrinde üstün sorumluluğunu devredememesinin bir sonucu da, üstün verdiği yetkinin kullanılışı hakkında astına talimat ve direktif verme yetkisini elinde bulundurmakta oluşudur. Üst imza yetkisini kullanan asta her an direktif ve talimat verebilmelidir.

İmza yetkisi devri halinde, bu yetkiyi kullananın sorumluluğu, bazan üstüne karşı hiyerarşik sorumluluk veya disiplin cezasını gerektiren sorumluluk kapsamı dışına çıkabilir. Ceza Kanununun kapsamı içine giren bir sorumluluk biçimine girebilir. Örneğin memur üstün verdiği imza yetkisini kullanırken Ceza Kanununun hükmüne uygun bir biçimde görevini kötüye kullanmışsa, bu suçtan, kendisinin sorumlu olması gerekeceği tabiîdir. Ancak bu suç üstün verdiği direktife uygun hareket etmek suretiyle işlenmişse bu suçtan ast değil, yetkiyi devreden ve direktifi veren üst sorumlu olmalıdır. Anayasanın 125 inci ve 657 sayılı kanunun 11 inci maddesi hükümlerinin bu örnekle ilgili olarak, saklı kalması gerektiğini de kısaca belirtmekle yetinelim. Zira konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Karar ve icra yetkisinin devri halinde üst, direktif ve talimat verme olanağını artık elinde bulundurmaması esastır. Yetki devreden üstün bu konudaki yetkisi, sadece genel prensipleri koymakla sınırlı olmalıdır. Münferit olaylarda, yetkinin kullanılması ile ilgili takdir hakkı, yetkiyi devralmış olan asta ait olmalıdır.

Karar ve icra yetkisinin devri halinde sorumluluk, ortak olmalıdır. Yetkiyi devredenin sorumluluk derecesi, koyduğu genel ilkelere göre ayarlanmalıdır. Yetkiyi devralanın sorumluluk derecesi, üstün kendisine bıraktığı takdir ve hareket serbestisine uygun ölçüde olmalıdır.

D — ÖNERİ

1) Yapılan yetki devrinin, «üst adına imza yetkisi» mi, yoksa «karar ve icra yetkisi» mi olduğu açıkça belirtilmelidir.

2) Üst adına imza yetkisi devri halinde sorumluluğun devredilmemesi esas olmalıdır. Yetki devralanın sorumluluğu, üstüne karşı hiyerarşik sorumluluk niteliğinde olmalıdır.

3) Adına imza yetkisi devrinde bulunan üst, direktif ve talimat verme olanağını elinde bulundurmalıdır.

4) Karar ve icra yetkisi devri halinde, yetkiyi devredenin direktif verme olanağı genel ilkeleri koymakla sınırlı olmalı, olaylarda takdir hakkı yetkiyi devralana ait olmalıdır.

5) Karar ve icra yetkisi devri halinde yetkiyi devredenin sorumluluk derecesi, koyduğu genel ilkelere göre ayarlanamlıdır. Yetkiyi devralanın sorumluluk derecesi, yetkiyi devredenin kendisine bıraktığı takdir ve hareket serbestisine uygun ölçüde olmalıdır.

6) Karar ve icra yetkisi devri ile ilgili genel ilkelerin, yetkiyi devreden üst tarafından yazılı şekilde ve yetki devri konusuna ilişkin olarak, bu yetkiyi kullanacak asta tebliği zorunlu olmalıdır.

7) Bu önerilerle ilgili hususlar, İl İdaresi Kanunda yer almalıdır.

SORUN : 4

A — SORUNUN TANIMI

Yetkinin kime devredilmesi gerekeceği konusunda tereddüt edilmektedir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

İllerde ve ilçelerde çeşitli kimselere yetki devredilmekte olduğunu incelemiş bulunuyoruz. Bu konuda çok değişik uygulamalar mevcut olduğu gibi uygulayıcıların görüşleri de farklıdır. Yetkilerin kime devredilebileceğine dair var olan tereddütleri gidermeğe ve uygulamada birlik ve açıklık sağlamağa engel olan hususları bir takım sorular halinde ortaya koyarak açıklamağa çalışalım.

a — Yetkiler sadece yetkiyi haiz olan makamın bünyesi içinde sayılacak kimselere mi devredilmelidir, yoksa bu bünye dışına da çıkılabilir mi?

Bazılarına göre, yetki, yetkiyi kanunen haiz olan makamın bünyesi içinde sayılabilecek kimselere devredilebilir; bu makamın bünyesi dışında kalan kimselere devredilemez. Örneğin vali muavinleri, hukuk işleri müdürleri ve maiyet memurları valillik makamının bünyesi içindedirler ve bünyenin birer cüzünü teşkil etmektedirler. O halde sadece bu kimselere, vali, yetki devrinde bulunmalıdır. Valilik makamının bünyesi dışında sayılacak örneğin il idare şube başkanlarına yetki devrinde bulunulmamalıdır.

Buna karşılık bazıları da, yetkinin, devredecek makamın bünyesi içinde mi, yoksa dışında mı olduğuna bakılmadan, hizmetin gerektirdiği ihtiyaçlara göre saptanacak kimselere devredilmesi gerektiği görüşündedirler.

İdare amirinin birinci veya ikinci fikri benimsemiş olmasına göre, uygulamada değişik örnekler bulmak kabildir.

b — Yetkiler makama mı, şahsa mı devredilmelidir?

Bazılarına göre, yetkiler makama devredilmelidir. O makamı işgal eden şahıs değiştiği zaman devredilen yetki aynen kalmalıdır ve şahıslara bağlı olmamalıdır.

Bazılarına göre ise, yetkiler şahsa devredilmelidir. Yetki devredilen veya devreden şahıslardan birisi değişince yetki devri ortadan kalkmalıdır.

Uygulama daha çok ikinci görüşü benimser yönde gelişmiş bulunmaktadır. Ancak birinci görüşü aksettiren örnekler bulmak da kabildir. Örneğin İzmir Valisi, Defterdara yetki devrederken, senelik izin veya benzer özürlerle görevi başından ayrıldığı zaman yerine vekâlet edecek olanın devredilen yetkileri kullanabileceğine işaret etmek suretiyle ilk görüşü benimsemiştir (Ek : 14).

Buna mukabil Gaziantep Valisi, İl Emniyet Müdürüne verdiği pasaportları imzalama yetkisini, bu şahsın izinli ayrılması halinde vekilinin kullanmasına izin vermemek suretiyle ikinci görüşü benimsemiş olmaktadır.

c — İdare şube başkanı sayılmayacak kimselere de yetki devredilmesi doğru mudur ?

Genellikle valiler şube başkanı olmıyan kimselere vali adına imza yetkisi vermek istemektedirler. Ancak bazı illerde idare şube başkanlarına yapılan vali adına imza yetkisi devirleri, bunların iş hacmini o kadar artırmaktadır ki, valiler, idare şube başkanlarının astlarına da imza yetkisi devretmek zorunda kalmaktadırlar. Örneğin, İzmir'de Defterdara yapılan yetki devirleri, bunun işyükünü fazla artırdığı için vali, bu yetkilerden bazılarının Defterdar Muavini tarafından kullanılmasına müsaade etmiştir (Ek : 14). Yine aynı Valinin, Millî Eğitim Müdürü'ne yaptığı imza yetkisi devirleri, bu şahsın işyükünün çok artırmasına ve aslî görevini ifada güçlükle karşılaştığına dair yakınmalarına sebep olmuştur. Ancak vali, yetkileri Millî Eğitim Müdürünün astına devretmesine müsaade etmemiştir. İzmir valisinin her iki olayda kararının farklı olmasının nedeninin, yetki devredilecek astların yeterlik durumları ile ilgili olduğuna şüphe yoktur.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Yetkinin kime devredilmesi gerektiğine karar vermeden önce dikkate alınması gereken bazı ilkeler vardır. Bu ilkeleri tekrar hatırlamak yararlı olacaktır.

1) Yetki devri kumanda birliğinin bozulmasına sebep olmamalıdır. Yetki devri yapılacak personel o şekilde seçilmelidir ki, emir kumanda zinciri ve hiyerarşik bağlılıklar alt üst olmasın.

2) Yetki devri yapılacak kimseler seçilirken, koordinasyon olanaklarının elden kaçırılmamasına dikkat edilmelidir.

3) Yetkiler olayların ortaya çıktığı ve işlerin görüldüğü en yakın mercie devredilmelidir. Bu sayede hizmetin görülmesinde azamî sürat ve ucuzluk temin edilmiş olur.

4) Yetkiyi kullanmaya arzulu olmıyan kimselere yetki devredilmemelidir. Aksi halde yetki devrinden beklenen sonuç alınamaz.

Bu genel ilkelerin ışığı altında soruna çözüm yolu arayalım.

a — Yetkiyi haiz olan makamın bünyesi dışında kalan kimselere yetkilerin devredilmesi veya devredilmemesi gerektiği savunulurken,

her iki görüşün de kuvvetli yanları olduğunu kaydetmek gereklidir. Bunları ayrı ayrı inceliyelim.

1) Yetki devrinin, sadece yetkiyi haiz olan makamın bünyesi içinde sayılabilecek kimselere devredilmesi gerektiğini savunanların düşüncelerini desteklemek için ileri sürdükleri delilleri, şöylece özetliyebiliriz :

(1) İdare şube başkanları, daima valinin yönetiminden kaçma eğilimindedirler. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, bütün il idare şube başkanlarını valiye bağlamıştır. Çeşitli sebep ve vesilerle bir kısmı vallinin kontrolu dışına çıkmış bulunmaktadırlar. Geriye kalan kısmı da yetki devri tekniğinden yararlanarak, valinin mümkün olduğu kadar yönetimi dışına çıkmak istemektedirler.

(2) İdare şube başkanları kendilerine verilen yetkileri daima tecavüz etmek eğilimindedirler. İdare âmirinin denetim olanaklarının yeterli olmaması ve tesadüflere bağlı kalması, bu eğilimin daha da güçlenmesine yol açmaktadır. Bazen verilen yetkilerin kötüye kullanıldığı vakidir.

(3) Yetki devri idare şube başkanlarına kadar genişlediği takdirde ve böylece yetki devredilen personel sayısı arttığı takdirde, koordinasyon olanakları azalmaktadır.

(4) Kaymakamlar, il idare şube başkanlarına yetki devrine karşı tepki göstermektedirler. Özellikle devredilen yetkiler tecavüz edilerek, verilen imza yetkileri icraî konularda ilçelere direktif verme şeklinde kullanılmağa başlandığı zaman, bu tepkiler daha şiddetli olmaktadır.

2) Yetkiyi haiz olan makamın bünyesi dışında sayılacak kimselere (özellikle il idare şube başkanlarına) de yetki devredilmesi gerektiğini savunanların görüşlerini desteklemek için ileri sürdükleri delilleri şöyle özetliyebiliriz :

(1) Valilerin ve vali muavinlerinin işyükü çok ağırdır. Evrak günlerce imzadan çıkmamakta ve bu yüzden işler gecikmektedir.

(2) Valilere ve vali muavinlerine imza için giden yazılar çoğunlukla teknik hususlara ilişkindir. Bu sebepten işin iç yüzüne vakıf olmaları ve işe katkıda bulunmaları imkânsızdır.

(3) İdare şube başkanlarına verilen yetkiler, onların morallerine olumlu etkide bulunmakta ve onların çalışma güçlerini artırmaktadır Bu yüzden işler daha iyi görülüyor.

Her iki görüşün de haklı olduğunu ve gerçeklere dayandığını kabul etmemek imkânsızdır. Yetki devrini öyle ilkelere oturmak gerekir ki, her iki görüşü savunanların da endişeleri kaybolsun.

Yetki devri zorunluluklarını incelerken, idare amirlerince yetki devretmenin kaçınılmaz olduğunu saptamıştık. Vali muavinlerinin işyükünün çok fazla olması ve valiye icraya ilişkin konularda gerektiği gibi yardımcı olamamaları, yeni yetki devri olanakları aramayı gerektirmektedir. Burada iki çözüm yolu akla gelebilir :

— İllerde Vali muavinlerinin ve hukuk işleri müdürlerinin sayısını, işlerin rahat görülmesine olanak verecek şekilde artırmak. İlçelerde ise kaymakam muavinlikleri kurmak,

— İl idare şube başkanlarına yetki devri olanağını tanımak. İlçelerde de tahrirat kâtiplerine ve ilçe idare şube başkanlarına yetki devrine olanak hazırlamak.

b — Yetkilerin kişiye veya makama devri gerektiğini öne sürenler çeşitli delillerle fikirlerini isbata çalışmaktadırlar. Yetkilerin kişiye değil de makama devredilmesi gerektiğini öne sürenler, devredenin ve devralanın şahıslarında meydana gelecek değişikliklerden yetki devrinin etkilenmiyeceğini, böylece devirlerde istikrar sağlanacağını belirtmektedirler. Buna karşılık yetkilerin şahsa devri gerektiğini öne sürenler ise şahsın yeterlik ve yeteneklerini dikkate alarak yetki devretmenin ancak bu suretle mümkün olacağını ileri sürmektedirler.

Yetki devrederken her iki görüşü de dikkate almak, yerine göre kişiye, yerine göre makama yetki devretmek gerektiği kanısındayız.

c — İdare Şube başkanı sayılmıyacak kimselere de yetki devrinde bulunulması gerektiğini ileri sürenler, daha çok idare şube başkanlarının yüklerini hafifletmek gayesini gütmektedirler. Buna ilâveten, bazı sorunları astının idare şube başkanından daha iyi bilebileceğinden yetkinin de idare şube başkanına değil ona devri gerektiği de söylenebilir.

Ancak bu yararlarına karşılık, idare şube başkanından daha alt kademelere yetki devretmenin bazı önemli sakıncaları vardır. İdare amiri, idare şube başkanını atlıyarak onun astına yetki devrettiği zaman, emirkumanda zincirinin kopması, hiyerarşik bağlılığın bozulması gibi bir durumla karşılaşılabilir. Bundan başka yetki devredilecek şahısların adedinin artmasının ve karmaşık hal almasının koordinasyon ve denetim olanaklarına olumsuz etkide bulunacağı da dikkate alınmalıdır.

D — ÖNERİ

Yetkinin kime devredilmesi gerektiği sorunu ile ilgili önerilerimiz aşağıdadır :

1) İdare şube başkanlarına yetki devrinde bulunulmalıdır. Ancak devredilen yetkiler sadece idare amiri adına imza yetkisi olmalı, karar ve icra yetkileri devredilmemelidir.

2) İdare şube başkanlarına yapılacak yetki devirlerinde, sınırları belli olmayan bir tarzda genel ifadeler kullanarak yetki devredilmemelidir. Devredilen yetkiler teker teker sayılıp, sınırları tereddüte imkân vermiyecek biçimde belirtilmelidir.

3) İdare amirlerinin, il ve ilçenin genel yönetimiyle ve ekonomik ve sosyal gelişmesiyle ilgili ana sorunlara daha çok zaman ayırmalarını temin için, yetki devri olanaklarını arttırmak gerekir. Bunu sağlamak gayesi ile vali muavinlerinin sayıları artırılmalı ve kaymakam muavinlikleri kurulmalıdır.

4) Vali muavinlerine devredilen yetkiler kişiye değil makama bağlı olmalıdır. Bu suretle devredilen yetkilerin, valinin ve vali muavininin şahsına bağlı olmaktan kurtarılmış, devirlerde istikrar sağlanmış olur.

5) İdare şube başkanlarına devredilen yetkiler kişiye bağlı olmalıdır. Böylece idare başkanlarının değişmeleri halinde, yetki devrini kişinin yeteneklerine göre ayarlamak olanağı sağlanmış olacaktır.

6) İdare şube başkanının astlarına yetki devrinde çok dikkatli olunmalı, kesin zorunluluk olmadıkça yetki devredilmemelidir. Çok zorunlu hallerde, tamamen teknik olan ayrıntılı yetkileri devretmekle yetinilmelidir. Yetki devrinden önce amiri olan idare şube başkanının kanaati alınmalı ve bu kanaat olumlu değilse devirden vazgeçilmelidir.

SORUN : 5

A — SORUNUN TANIMI

Personel zihniyet yönünden yetki devrine yatkın değildir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Türk kamu yönetimi personeli, genellikle yetki devrine yatkın bir anlayışa sahip değildir. Bu olumsuz anlayış, yüksek kademe yöneticilerinde olduğu gibi, alt kademe yöneticilerinde de vardır.

Bazı valiler yetki devrine karşı çok kıskanç davranmaktadırlar. Hatta en yakın yardımcısı olan vali muavinine bile yetki devretmekten kaçınan valiler vardır. Bu anlayışa sahip valilerin, bu tutumlarının cezasını, ayrıntılı işlere fazla boğulup, ilin ana sorunlarına fazla zaman ayıramamak ve ihmal etmek zorunda kalmak suretiyle ödeyecekleri muhakkaktır. Üstün asta güvenmesi ve devri mümkün bütün yetkileri devretmesi gerekir.

Bu olumsuz zihniyet, ikinci derece yöneticilerde de vardır. Valinin devrettiği yetkileri kullanmak istemeyen il idare şube başkanlarına da rastlanmıştır. Ancak idare şube başkanları genellikle kendilerine yetki devredilmesine taraftardırlar ve bu yetkileri kullanmakta büyük bir arzu ve heves göstermektedirler. Bu konuda idare şube başkanları ile ilgili en önemli sorun, kendilerine devredilen yetkileri, fırsat bulunca aşma eğiliminde olmalarıdır.

Valinin yaptığı yetki devirlerine karşı en çok direnme kaymakamlardan gelmektedir. Birçok valiler, kaymakamların karşı koymaları ve itirazları yüzünden, il idare şube başkanlarına yetki devretmekten vazgeçmek zorunda kalmışlardır. Örneğin Antalya'da, Gaziantep'te idare şube başkanlarına yetki devredilmemesinin en önemli sebebi kaymakamların itiraz etmiş olmalarıdır. Yine Konya'da idare şube başkanlarına yapılan yetki devrinin kaldırılmasında, kaymakamların itirazının önemli rolü olmuştur. Bu konuda bazı kaymakamlar son derece hassas ve olumsuz davranmaktadırlar. Bu tip davranışa bir örnek verelim. Gaziantep Veteriner Müdürü, Vali Muavinini çok sayıda imza atmak yükünden kurtarmak için, ilçelere gönderilen yazıların bir suretini Vali Muavinine imzalatmak, yazının diğer suretlerini kendi imzası ile tasdik ederek ilçelere göndermek yoluna baş vurmuştur. Ancak Gaziantep ilçelerinden birisinin kaymakamı, ben yazının suretini değil aslını isterim diye bu yazıları tomar halinde geri çevirmiştir. Bunun üzerine bu sistemden vazgeçmek zorunda kalınmıştır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Kamu yönetimi personelinin yetki devrine karşı yatkın olmayışının sebeplerini, hizmet içi eğitime önem verilmeyişine bağlamak gerek-

tiğı görüşündeyiz. Türkiye'de çalışan toplam 235596 genel bütçeye bağlı kamu personelinden sadece 38066 adedi hizmet içi eğitime tabi tutulmuş bulunmaktadır ([10]). Hizmet içi eğitimden geçen kamu personeli, toplam kamu personelinin, ancak yaklaşık olarak % 6'sını teşkil etmektedir.

Esasen kamu yönetimi alanında çalışacak olanlara, genel eğitim kurumları içinde verilen hizmet öncesi eğitim, hizmetin iyi görülebilmesi için yeterli değildir. Yönetim anlayışında yeni çıkan kavramların, yönetim usullerindeki gelişmelerin izlenmesi, öğrenilmesi ve benimsenmesi zorunludur. Bu da ancak hizmet içi eğitimi ile mümkün olabilir. Bu zorunluluk, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları sırasında da saptanmış bulunmaktadır ([11]).

Kanımızca hizmet içi eğitimde yararlanılabilecek en uygun kuruluş Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüdür. 1954 yılındanberi faaliyette bulunan bu enstitü, devamlı Genel Öğretim ve Yetiştirme Programı, Organizasyon ve Metod Kursları, Yönetim Seminerleri düzenlemek suretiyle hizmet içi eğitimde yararlı hizmetlerde bulunmağa gayret etmektedir. Ancak Enstitünün bu faaliyetleri bugün için yetersizdir. Kamu personelinin hizmet içi eğitimine bugün tam olarak cevap verebilecek olanaklardan yoksundur. Yüksek kademe yöneticisi yetiştirme konusunda başarılı olamamıştır.

Bu enstitü islâh edilerek ve geliştirilerek kamu yönetimi alanında hizmet içi eğitimi tam olarak karşılıyacak bir duruma getirilebilir.

D — ÖNERİ

Kamu yönetimi personelinin yetki devrine yatkın bir anlayışa sahıp olmasını temin için, şu önerilerde bulunulabilir:

1) Hizmet içi eğitime önem verilmelidir.

2) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü geliştirilerek, kamu personelinin hizmet içi eğitimini sağlıyabilecek bir kuruluş durumuna getirilmelidir.

([10]) Devlet Personeli Sayımı, D.İ.E. yayımı, s. 24 T. 7

([11]) Hizmet İçi Eğitim, D.P.T. İkinci Beş Yıllık Plan Çalışmaları, teksir halinde, Mart 1967, s. 16

SORUN : 6

A — SORUNUN TANIMI

Yetki devri uygulamaları ilden ile çok farklılıklar göstermektedir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Yetki devri uygulamaları bugün, idare amirlerinin ve özellikle valilerin anlayışına bağlıdır. Ana esaslar saptanmamış olduğundan, uygulamalar ilden ile çok ayrılıklar göstermektedir. Bazı idare amirleri yetki devrine karşı olumlu bir tutum benimsemekte, kendisi sadece ana sorunlarla uğraşmakta, ikinci derece veya ayrıntılara ilişkin sorunların çözümlenmesini başkalarına devretmektedirler. Bazı idare amirleri ise, yetki devrinde fazlaca kıskanç davranmakta, en yakın yardımcısı olan vali muavinlerine bile yetki devretmek istememektedirler.

Yetki devri yapılan illerde, başvurulan usul ve ilkeler de farklıdır. Yetkiler bazı illerde yazılı, bazı illerde sözlü olarak; bazı illerde sayılarak ve sınırları belirtilerek, bazı illerde genel ifadeler kullanılarak devredilmektedir. Bazı illerde idare şube başkanlarına yetki devredilmekte, bazı illerde devredilmemektedir. Bazı illerde devredilen yetkiler sadece adına evrak imzalamaktan ibaret kalmakta, bazı illerde ise en geniş anlamında karar ve icra yetkileri devredilmektedir.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Memleketimizde iller ve ilçeler yüz ölçümü, nüfus, iş hacmi ve çalışma şartları ve olanakları yönünden biribirinden çok farklıdır. Bu bakımdan her ilde veya ilçede aynı biçimde uygulanabilecek yetki devri teknikleri bulmak ve uygulamak imkânsızdır. İllerin özelliklerine göre yetki devri uygulamaları değişik olmak zorundadır. Ancak yetki devri tekniğinin ana esaslarının ilden ile değişmemesi gerekir. Örneğin yetki devri bütün illerde aynı şekilde şartlarına uyularak yapılmalıdır veya devredilen konular üzerinde devredenin ve devralanın yetkililik derecesi ilden ile farklı olmamalıdır.

Yetki devri uygulamalarının ilden ile farklı olmasının asıl sebebi, mevzuatımızda yetki devri tekniğinin düzenlenmemiş olmasıdır. Mev-

zuatımızda bu düzenleme gereği gibi yapılırsa, uygulama farklılıkları da ortadan kalkacaktır.

D — ÖNERİ

İl İdaresi Kanununda yetki devri tekniği, modern kamu yönetimi ilkelerinin ışığı altında ve ihtiyaçlara cevap verecek biçimde düzenlenmelidir.

SORUN : 7

A — SORUNUN TANIMI

Devredilen yetkilerin etkili bir biçimde izlenmesi ve denetimi sağlanamamaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Yetki devrinde bulunan idare amirlerinin, devrettikleri yetkilerin nasıl kullanıldığının izlenmesine ve denetimine gereken önemi vermedikleri anlaşılmaktadır. Birçok idare amirleri denetim için yeterli vakit bulamadıklarını söylemişlerdir. Bazıları da denetim için ellerinde elverişli imkân olmadığını ileri sürmektedirler.

Uygulamada ençok kullanılan denetim araçlarının, yerinde bizzat görme, evrak önüne gelince denetleme, rapor isteme, sözlü temaslar ve devir - teftiş olduğu saptanmıştır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Yetki devrinden beklenen sonuçların elde edilebilmesi, herşeyden önce yeterli bir izleme ve denetimin sağlanması ile mümkün olur. İyi bir izleme ve denetim mekanizmasını harekete geçirmeden yapılan yetki devirlerinin başarısı, şansa ve tesadüflere bağlı olmaktan kurtulamaz.

İdare amirlerinin, hiyerarşik olarak kendilerine bağlı olan birimleri teftiş etmek yetkileri vardır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 26 ıncı maddesi valileri, 36 ıncı maddesi de kaymakamları, kendilerine bağlı olan örgütü teftiş etmekle yükümlü kılmaktadır. Ancak uygulamada bu görev ve yetki, etkili bir biçimde kullanılamamaktadır. Bazı idare amirleri, vakit bulamamaları, teftiş edilecek birimle ilgili teknik hususlara yeterince vakıf olmamaları ve teftiş yetkisinin nerde başlayıp nerede bittiğinin kesinlikle belli olmaması yüzünden, bu yetkinin etkili bir biçimde kullanılmasının mümkün olmadığını söylemektedirler.

Yetki devrinin izlenmesi ve denetimi konusunda, uygulamada kullanılan araçlardan birisi de, belli aralıklarla rapor istemektir. Ancak idare amiri, kendisine verilen raporun doğruluk derecesini denetlemek zorundadır. Bu denetleme yapılmazsa, bir süre sonra verilen raporlar klişeleşmiş duruma gelecek ve işe yarar olmaktan çıkacaktır. İl ve ilçelerde her sene hazırlanan «Genel Durum Raporları» bu hale gelmiş raporların tipik bir örneğini teşkil etmektedir.

Uygulamada teftiş ve rapor isteme olanakları iyi kullanılamayınca, geriye evrak önüne gelince kontrol, bizzat yerinde görme ve sözlü olarak temas etme imkânları kalmaktadır. Yetki devri uygulamasında en çok bu olanaklardan yararlanarak, izleme ve denetim yapılmaktadır. Ancak kabul etmek gerekir ki, bir aksaklığın, idare amirinin önüne kadar gelebilmesi veya bizzat yerinde denetim ve görüşmelerle saptanabilmesi tesadüfe kalmıştır. Bu yollara baş vurarak iyi bir izleme ve denetim yapılamaz. Bu yüzden yetki devri uygulamalarında iyi bir denetim ve izleme yapılması da mümkün olmamaktadır.

Yetki devrinin izlenmesi ve denetiminde yeni olanaklar ve araçlar bulunması zorunluluğu kendini bir sorun olarak göstermektedir. Bu soruna karşı, şu çözüm yolları akla gelmektedir:

1) İllerde valilerin emrinde bir teftiş birimi kurmak.

Bu birim validen alacağı direktif üzerine, vali adına valiye bağlı örgütü denetlemekle görevli olacaktır. Vali bu birimden yararlanmak suretiyle, yaptığı yetki devirlerini izleme ve denetim olanağına kavuşacaktır.

2) Çeşitli bakanlıklar müfettişleri eliyle izleme ve denetimde bulunmak.

Hemen her bakanlığın bir teftiş kurulu kadrosu vardır. Bu kurula bağlı müfettişler, bakan adına illerdeki kendi örgütlerini denetle-

mektedirler. Vali tarafından yapılan yetki devirlerinin, yerinde kullanılmakta olup olmadığı, bu müfettişlerce ilgili örgütlerin teftişi sırasında denetlenebilir ve sonuç bir rapor halinde valiye bildirilebilir. Ancak bu olanaktan yararlanabilmek için bazı tedbirlerin alınması gereklidir. Çünkü fiiliyatta bu müfettişler valilerden direktif almadıkları gibi, ilgili bakanlıklar da valinin talebi üzerine müfettiş göndermekte hasis davranmaktadırlar.

D — ÖNERİ

1) Valilerin emrinde teftiş işleri ile görevlendirilecek bir birim kurulması, devlete büyük malî yük yükleyeceği için tavsiye edilmemektedir. Ancak daha önce illerde kurulması tavsiye edilen Araştırma ve Planlama Müdürlüğünden, bilhassa devredilen yetkilerin izlenmesi konusunda yararlanılabilir.

2) Çeşitli bakanlıkların teftiş kurullarına bağlı müfettişlerden, yetki devrinin izlenmesi ve denetimi yönünden yararlanılmalıdır. Bu yararlanmanın gerçekleşmesi için şu tedbirlerin alınması gereklidir:

(1) Bakanlıkların ildeki kuruluşlarına bağlı personele yetki devrinde bulunan valiler, yetki devrettiği yazının bir suretini ilgili bakanlığa göndermekle yükümlü olmalıdırlar.

(2) Bakanlık müfettişleri, il kademesindeki birimlerini denetlerken, valilerin yaptıkları yetki devirlerinin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetleyerek, hazırladıkları teftiş raporunun bir suretini de valiye vermekle görevli olmalıdırlar.

(3) Valiler yetki devri ile ilgili konuların izleme ve denetimi konusunda, bakanlık müfettişlerine direktif verebilmelidirler.

(4) Valiler talep ettiğinde, bu konuda izleme ve denetim için, bakanlıklarca müfettiş gönderilmelidir.

(5) Bu hususlarda İl İdaresi Kanununa hüküm konulmalıdır.

SORUN : 8

A — SORUNUN TANIMI

Bazı bakanlıklar yetki devrine karşı olumsuz bir tutum benimsemiş bulunmaktadırlar.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Bakanlıklardan bazıları, valilerce yapılmak istenen yetki devirlerini önleyici bir tutum benimsemiş bulunmaktadır. Bu çeşit tutuma bir örnek olmak üzere, İçişleri Bakanlığının 10.10.1963 tarih ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü 3.23330/8088 sayılı genelgesini gösterebiliriz. Bu genelgede şöyle denilmektedir:

«... Bakanlığımıza intikal ettirilecek yazıların bizzat valilerce incelenmesi ve imzalanması lüzumlu görüldüğünden zarurî bir durum olmadıkça yazıların vali muavinleri veya başkaları tarafından imzalanmamasını,

Ancak, valilerin mezuniyetle veya resmî bir iş için il'den ayrılmaları halinde yazıların kendilerine vekâlet edenler tarafından (vali vekili) olarak, devir teftiş veya sair bir sebeple il merkezinden ayrılmaları halinde ise, vali muavinleri tarafından (Vali Adına) veya (Vali Yerine) ibaresi ile imzalanması yerinde olur.»

Yine konumuzla ilgili İçişleri Bakanlığının 13.12.1962 tarih ve Özel Kalem Müdürlüğü 1-627 sayılı genelgesi şöyle demektedir:

«... Bakanlığımıza intikal ettirilecek konuların, bizzat valilerce tetkike tabi tutulması ve muhabere evrakının da keza valilerce imzalanması, kesin ve seri bir surette netice istihsalini mümkün kılması bakımından lüzumlu görülmüştür...»

Bu genelgeler, İçişleri Bakanlığı ile yapılacak yazışmalarla ilgili olarak valilere, vali muavinlerine veya bir başka kamu personeline yetki devrinde bulunmak olanağını ortadan kaldırmıştır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Bakanlıkların, valilerin yetki devrini zorlaştırıcı veya kısıtlayıcı davranışlardan kaçınması icap eder. Bu konudaki gereksiz kısıtlamaların, bilhassa valilerin işyükünde artışlara ve daha önemli işlere daha az zaman ayırmalarına sebep olacağını, sonucunda bundan il genel yönetiminin zarar göreceğini unutmamak gerekir.

Bakanlıkların valilerin işini zorlaştırıcı değil, kolaylaştırıcı bir tutumu benimsemeleri icap eder. Valilerin, işin gereğine uygun olarak yapacakları yetki devirlerine engel olmamaları gerekir.

İçişleri Bakanlığı birçok konularda, valilere il genel idaresinin başı ve devletin ve hükümetin temsilcisi olmaktan çok, sadece Bakanlığın taşra kademelerinin başkanı gözüyle bakmaktadır. Yukardaki tamimler de bu anlayışı aksettirmektedir. Yoksa İçişleri Bakanlığına yazılacak bütün yazıların valilerin imzasından geçmesinin gerekli olduğunu kabul ve izah etmek zordur.

D — ÖNERİ

Modern kamu yönetiminin, yetki devri tekniğinden yararlanmadan mümkün olamayacağı kabul edilmelidir. Bakanlıklar valilerin yetki devretmelerini kısıtlamamalı, aksine kolaylaştıracak tedbirleri almalıdırlar.

SORUN : 9

A — SORUNUN TANIMI

Başvurmaların münhasıran idare amirlerine yapılması gerektiğine dair uygulamalar mevcuttur. Vatandaşın idare amirlerine başvurma alışkanlıkları sorunu olumsuz yönde etkilemektedir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Türk vatandaşı tarihden gelen geleneklerimizin de tesiri altında kalarak, başvurmasını idare amirlerine yapmak alışkanlığındadır. Başvurması yazılı olsun sözlü olsun, o çevrenin en yetkili mercii olan idare amirine başvurmadan, vatandaş tatmin olamamaktadır. Vatandaşın idare amirinden başka yere müracaat etmeme alışkanlıklarının yerleşmesinde, müracaatını yapabileceği diğer mercilerin (il ve ilçe idare şube başkanlıkları) işi bitirecek yetkilerden yoksun olmalarının da etkisi vardır.

Bilhassa dilekçe ile başvurmaların, münhasıran idare amirlerine yapılagelmesinde aracı zümrelerin de rolüne işaret etmek gere-

kir. Daha çok taşrada halk cahil olduğu için, dilekçelerini «arzuhalcı» denilen aracı kimselere yazdırırlar. Bu kimseler işini hangi daireyi ilgilendirdiğin bilemedikleri için, bütün dilekçeleri vali veya kaymakamlara hitaben yazmayı tercih ederler.

İllerde ve ilçelerde dilekçelerin idare amirlerine verilmesi bunların işyükünün ağırlaşmasında başlıca amillerden birisi olmaktadır. İllerde valiler ve vali muavinleri, ilçelerde kaymakamlar bazan dilekçe havale etmekten başka bir işe bakamaz duruma gelmektedirler. Dilekçe havalesinin herhangi bir evrak havalesinden veya imzalanmasından daha fazla zaman alan yönü vardır. Bunu şöyle bir gözlemle ortaya koymak mümkündür :

İdare amiri masasındaki işe kendini vermiş çalışmaktadır. O sırada kapı vurulur ve vatandaş elindeki dilekçe ile içeri girer. Mutad olduğu üzere yavaş yavaş masaya yaklaşır ve dilekçesini verir. Dilekçe idare amirince okunur. Ancak çoğu kez vatandaş, dileğini sözlü olarak da anlatmak ister. İdare amiri sabırla vatandaşı dinlemek zorundadır. Hatta bazan vatandaşı başvurmasıyla ilgili konuda aydınlatmak, tavsiyede bulunmak ve yapılacak işlemden bilgi vermek için gereken izahatı sözlü olarak yapmak zorunda da kalabilir. Zira vatandaşın baştan savma bir muamele gördüğü intibaı edinmemesi gereklidir. Neticede dilekçe ilgili daireye havale edilir ve vatandaş çıkar. İdare amirinin vatandaş içeri girmeden önce yaptığı işe tekrar kendini verebilmesi ve kafasını toparlayabilmesi için muayyen bir zamanın daha geçmesi gerekeceği tabiidir.

İl ve ilçelerdeki başvurmaları kabul konusunda yapılmakta olan yetki devri uygulamalarına bir göz atalım.

İllerde başvurmaları kabul yetkisi en çok vali muavinlerine devredilmektedir. Bazı illerde birden çok vali muavini bulunduğu zaman, vali muavinlerinden bazan sadece birisine başvurmaları kabul yetkisi verilmekte (Ek : 6) ; bazan vali muavinleri görev bölümlerine göre kendilerini ilgilendiren başvurmaları kabul etmekte (Ek : 8) ; bazan da herbiri, her konuda başvurma kabul edebilmektedirler (Ek : 2, 4 ve 5).

İllerde hukuk işleri müdürlerine dilekçe havalesi konusunda yetki verildiği sık sık görülmektedir (Ek : 12 ve 13). Bazı illerde il maiyet memurlarına bu konuda yetki verildiği de vakidir (Örneğin Ankara Valiliği Ek : 3)

Bazı illerde idare şube başkanlarına kendi konularında sözlü başvurmaları ve dilekçeleri kabul etmek yetkisi verilmektedir (Örneğin Gaziantep Valiliği). Bazı illerde ise, idare şube başkanlarına başvurma ve özellikle dilekçe kabul yetkisi tanınmamaktadır (Örneğin Ankara Valiliği). Bazı illerde de bazı idare şube başkanlarına, yalnız kendi konularında değil, her konuda valilik adına dilekçe kabul yetkisi verilmektedir (Ek : 10).

İlçelerde ise, daha çok tahrirat kâtiplerine bazı konularda dilekçe havale etmek yetkisi verilmekte; bu yetki de çok defa kaymakamında bulunmadığı zamanlara inhisar etmektedir.

Dilekçe ve başvurma kabulu konusunda illerde ve ilçelerde yapılan yetki devirleri, idare amirlerinin işyüklerini kısmen hafifletebilmektedir. Buna da sebep, vatandaşın valilere, vali muavinlerine ve kaymakamlara bizzat başvurma ve işini en yetkili olandan halletmek alışkanlığında olmalarıdır.

C — SORUNUN TAHLİLİ

a — Konunun mevzuat yönünden tahlili

Anayasamız 60 ıncı maddesinde «Dilekçe Hakkı» ndan bahsetmekte ve şöyle demektedir :

«Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurmak hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvurmaların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir»

Bu maddeye göre vatandaşlar dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara başvurma hakkına sahiptirler. Ancak «yetkili makam» sözü ile sadece idare amirlerini kastettiğini söyleyemeyiz. Herhangi bir örgütün başına bulunan kimse de «yetkili makam» tabiri içine girebilir.

Mevzuatımızda Anayasanın yukardaki hükmünden başka, şikâyet ve ihbar dışında vatandaşın dilekçe hakkı ile ilgili bir hükme rastla-

mamaktayız. Bundan şu sonuca varmak doğru olur ki, vatandaş şikâyet ve ihbar teşkil etmeyen başvurmalarını (yazılı veya sözlü), sadece idare amirlerine yapmak zorunda değildir. Bu türlü başvurmalarını her yetkili makama ve bu arada idare şube başkanlarına yapmalarına kanunî bir engel yoktur.

İhbar ve şikâyet teşkil eden başvurmalar hakkında, aynı şeyi söylemek kolay değildir. 5442 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin D bendi şöyle demektedir :

«Valiler, emir ve denetimi altında bulunan teşkilâtın aldığı kararla yaptığı muamelelerden şikâyet edenlerin müracaatlarını tetkik eder; memurun haksız veya kanunsuz muamelelerini görürsek hakkında kanunî muameleye başvurur.

İnceleme neticesinde vardığı sonuca göre alacağı kararı derhal tatbik ettirir ve ilgiliye bildirir.»

Bu maddeye göre valiler şikâyet edenlerin başvurmalarını kabul etmekle yükümlüdür. İl genel yönetiminin başı olan valinin hertürlü ihbar ve şikâyet kabul etmesi tabiidir. İlçe genel yönetiminin başı olan kaymakam için de, ilçe örgütü ile ilgili her türlü ihbar ve şikâyetleri kabul etmesi gerektiğini söylemek kaçınılmaz zorunluluktur. Ancak konumuz yönünden önemli olan, idare amirlerinden başkalarına, idarî görevin ifası sırasında işlenen suç ve kusurdan dolayı, ihbar ve şikâyet teşkil eden başvurmaların yapılıp yapılamayacağıdır. İhbar ve şikâyet bizzat idare şube başkanlarını hedef tutmakta ise, bu şikâyetin yalnız idare amirine yapılması gerektiği açıktır. Ancak şikâyet veya ihbar idare şube başkanını veya onun başında bulunduğu birimin tamamını ilgilendirmeyip, ikinci derece memurlarla ilgili ise, bu şikâyetin sadece idare amirine yapılması zorunluluğunu kabul etmek mümkün değildir. Nitekim Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkatın 2 inci maddesinde, memurların görevi sırasında işledikleri suçlardan dolayı, vali ve kaymakamlardan başka, memurun bağlı bulunduğu idare şube başkanınınca da tahkikat açılabileceği hükme bağlanmıştır. O halde, idare şube başkanları, astı olan memurlarla ilgili ihbar ve şikâyetleri kabul edebilecektir.

Kısacası, başvurmaların sadece idare amirlerine yapılabileceğine dair bir hüküm, mevzuatımızda mevcut değildir. İdare şube başkanlarına da başvurmalar ve başında bulunduğu örgütün personeli ile ilgili ihbar ve şikâyetler yapılmasına mevzuatımız izin vermektedir.

b — Başvurmaların İdare Amirlerine Yapılmasının Yararları ve Sakıncaları

Başvurmaların (sözlü ve yazılı) yalnız idare amirlerine yapılmasının hem yararları, hem de sakıncaları vardır. Bunların ayrı ayrı tahlili, bir sonuca varabilmek için gereklidir.

Önce başvurmaların yalnız idare amirlerine yapılmasından umulan yararları sayalım :

1) İdare amirinin vatandaşla daha sıkı temasına vasıta olur. Bu sayıda idare amiri vatandaşın dilek ve eğilimlerinin ne yönde olduğunu öğrenmiş olur.

2) İlin ve ilçenin genel idaresinden sorumlu olan vali ve kaymakamlar, kendilerine gelen dilek ve şikâyetlere bakarak idarenin aksıyan yönlerini isabetle teşhis olanağını bulurlar.

3) Talep edilen hususlarda ilgili daireye direktif vermek fırsatını elde ederler.

4) Başvurmaya konu olan hususun daha çabuk sonuçlandırılması için işin takibinin ve sonucundan vatandaşa bilgi verilmesinin temini sağalanmış olur.

Buna karşılık, bütün başvurmaların idare amirinden geçmesinin bazı sakıncaları da mevcuttur. Bu sakıncalardan en önemlisi idare amirlerinin iş yükünü büyük ölçüde artırmakta olmasıdır.

Esasen uygulamaya bakıldığında, yukarda sayılan yararlardan bazıları nazarî kalmaktadır. Nitekim illerde ve ilçelerde idare amirine yapılan yazılı başvurmalar çoğu zaman bir kayıt görmemekte ve bunların sonunun ne olduğu da izlenmemektedir. Genellikle, valiliğe verilen ve kendilerine havale edilen dilekçeler üzerine ne işlem yaptıklarından, idare şube başkanları valilik makamını haberdar etmemektedirler. Hatta bazı illerde idare şube başkanları, valilikten havale edilen dilekçelere verilecek cevabı kendilerine resen yazmakta, valilikten geçirmemektedirler. Böyle bir uygulamanın, çok defa vatandaşı tatmin etmeyeceği ve idarî otorite hakkında olumsuz intibalar edinmesine sebep olacağı açıktır.

Sonuç olarak bütün başvurmaların idare amirlerine yapılması gerektiğini iddia etmeğe mevzuat yönünden imkân olmadığı gibi, bundan edinilecek yararın da zannedildiğinden daha az olduğu söylenebilir.

Buna karşılık idare amirine yüklediği işyükü, beklenilen yarardan çok daha ağır olmaktadır.

D — ÇÖZÜM YOLU VE ÖNERİ

1) Başvurmaların sadece idare amirlerine yapılabileceğine dair uygulamalar değişmelidir. İdare Şube Başkanlarına da kendi birimiyle ilgili başvurmaları kabul etme olanağı tanınmalıdır.

2) İhbar ve şikâyet niteliğinde olan başvurmalardan idare şube başkanının şahsını ve icraatını ilgilendirmeyenler idare şube başkanlarına da yapılabilmelidir.

3) İdare şube başkanlarına, kendi birimleriyle ilgili olmayan konularda dilekçe havalesi yetkisinin devredilmesi ve bu konuda görev verilmesi uygun değildir.

4) Vali muavinlerine başvurmaları kabul konusunda yapılacak yetki devri, şu esaslara dayanmalıdır:

(1) Şikâyet ve ihbar teşkil eden başvurmalarından il idare şube başkanının ve kaymakamların şahsını ve icraatını ilgilendirenler sadece valiye yapılmalıdır. Bunun dışında kalan şikâyet ve ihbarlar vali muavinlerine yapılabilir.

(2) Bir ilde birden fazla vali muavini varsa vali muavinlerinden herbirine ve her konuda başvurma kabul etme yetkisi verilmelidir. Böylece müracaatcının, yetkisi olmayan vali muavinine başvurduğu zaman, diğer vali muavinine gönderilmek suretiyle meydana gelen zaman kaybı önlenmiş olur.

5) Vatandaşın idare amirlerine başvurma hakkı zorunlu olarak kısıtlanmamalıdır. Bu bir alışkanlık sorunudur ve çözümlenmesini zamana bırakmak gerekir. Vatandaş arzu ettiği zaman, bilhassa şikâyet ve ihbar teşkil eden konularda, istediği idarî kademeye başvurabilmelidir.

6) Vali ve kaymakamlıklara verilen dilekçelere verilecek cevapları, yine bu makamlardan geçirilmelidir (bilhassa ihbar ve şikâyet sözkonusu ise).

SORUN : 10

A — SORUNUN TANIMI

Gelen evrakın ilgili dairelere havalesi işleminin bizzat vali veya vali muavini ve kaymakamların imzası ile yapılması gerektiğine dair uygulama mevcuttur.

B — SORUNUN NEDENLERİ

İle gelen bütün evrak, vali muavini veya valilerce ilgili dairelere havale edilmektedir. Bu görevin bazan hukuk işleri müdürlerine verildiği de görülmektedir. İlçelerde ise, gelen hemen bütün evrak, kaymakam tarafından ilgili dairelere havale edilmektedir.

a — Evrak Havalesinin Yarattığı İşyükü

İle gelen evrakın büyük sayılara ulaştığına evvelce değinmiştik (Tablo : 1). Tesbit yapılan 25 ile ortalama 56.825 evrak gelmekte, bir iş gününe ortalama 209 evrak düşmektedir. Bu evrak arasında gizli veya zata mahsus olanlar ve şifreler vali tarafından görülmekte ve havale edilmekte, diğerleri genellikle vali muavinleri tarafından havale edilmektedir. Gelen evrak sayılarında her geçen yıl biraz daha artış olmaktadır.

Tesbit yapılan 22 ilçeye gelen evrak sayısı yılda 3107 ile 17902 arasında değişmektedir (Tablo : 3). Her ilçeye ortalama bir iş gününde 37 evrak düşmektedir. Düzce gibi büyük ilçelerde bu rakam 66 ya kadar yükselebilmektedir.

Kısacası evrak havalesi illerde ve ilçelerde idare amirlerine ihmal edilemeyecek bir işyükü yüklemektedir.

b — Evrak Havalesinin Aldığı Zaman

İllere bir evrak geldiği zaman şu işlemlere tabi tutulmaktadır:

1) Gelen evrakın tesellümü ve havale yapacak masallara dağıtılması.

2) Evrakın havalesi ve imzaya gönderilmesi.

3) Havalenin imzalanması.

4) Evrakın gelen evrak defterine kaydı.

5) Evrakın zimmet defterine kaydı ve dağıtımı.

Evrak ile geldikten sonra tabi tutulduğu bu işlemler sonucunda ait olduğu daireye ulaşabilmesi için, yapılan araştırmaya göre, ortalama 30 saat 26 dakikalık bir süre geçmesi gerekmektedir. Bu zaman kaybı çok fazladır ve ilde evrak akımında var olan sistem bozukluğunu göstermektedir. Havale düzeni, islah edildiği takdirde, bu bozukluk büyük ölçüde giderilmiş olacaktır.

İlçelere gelen evrak da illerdeki gibi aynı işlemlere tabi tutulmaktadır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

İllere ve ilçelere gelen evrakların tabi tutuldukları işlemler, bir taraftan idare amirlerinin işyükünü artırırken, diğer taraftan da evrak akımında güçlüklere, zaman kaybına ve işlerin gecikmesine sebep olmaktadır. Buna karşılık evrakın idare amirlerince havale edilmesinden bazı yararlar beklenebileceği ileri sürülebilir. Bu yararların neler olacağı düşünülürse, şunlar akla gelmektedir:

1) İdare amirleri gelen bütün evrakı görmekle ilin genel idaresinin işleyişi hakkında bir bilgi sahibi olmakta ve aksaklıkları teşhis edebilmektedirler.

2) Evrakı havale ederken, gereğinin nasıl ifası gerekeceği hususunda ilgili daireye direktif verebilmekte ve gereğinin ifasını takip edebilmek olanağını bulabilmektedirler.

3) İdare şube başkanlarının, idare amirini haberdar etmek istemedikleri hususlarda da bilgi edinebilmektedirler.

İleri sürülen bu yararların uygulamada geçerli olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Bir defa illerde evrak havalesini valiler bizzat yapmamakta, bu konuda başkalarına yetki devretmiş bulunmaktadırlar. Valilerin havale için önüne gelen evrak, gizli ve zata mahsus olanlarla, kendisine havale yetkisi devredilenlerin valinin bizzat gör-

mesini arzu ettikleri evrakdır. Diğer evraklar ekseriya önemsiz yazışmalara ilişkin evraklardır ve esasen valinin görmesine de gerek yoktur. Kaba bir tahminle ile gelen evrakların sadece yüzde yirmisinin idare amiri tarafından görülmesine gerek olduğunu, geriye kalan yüzde sekseninin de valiliğin işyükünü artırmaktan başka işe yaramadığını söyliyebiliriz.

Havale edilen evrak, Gelen Evrak Defterine kaydedilmektedir. Ancak uygulamada dairelerce bu evraklara cevap verildiği zaman, valilikteki defterdeki kayıt kapatılmamaktadır. Bu sebepten idare amirlerinin havale edilen evraka cevap verilip verilmediğinin takibi de mümkün olmamakta, bu konuda ileri sürülen yararın da fazla geçerli olmadığı anlaşılmaktadır.

İdare amirleri beraber çalıştığı maiyetine güvenmelidir. Karşılıklı güven havası olmadıkça işlerden beklenilen randıman alınamaz. İdare amirinin bir astına güveni kalmamışsa, her şeye rağmen onunla çalışmaya mecbur değildir. Yapılacak şey bütün ilişkileri güvensizlik esasına göre düzenlemek değil, o astın başka yere naklini temin etmek olmalıdır.

İl için yaptığımız bu tahliller, ilçelerde kaymakamlar için de aynıdır ve onlar için de geçerlidir.

Kısacası il ve ilçeye gelen evrakların tamamının idare amirlerinin imzası ile havale edilmesinde bir yarar yoktur. Gelen evraklar arasından idare amirinin görmesi gereken evrakın sayısı çok azdır.

Evrakın havalesinin ortaya çıkardığı soruna bir çare bulabilmek için Gaziantep Valiliği ilginç bir uygulamaya girişmiştir. Bu uygulamanın esasları, Gaziantep Valisi Sayın Hayrettin Ersöz'ün merkez dairelerine yaptığı 12.3.1969 tarih ve 6-1933 sayılı genelgede tesbit edilmiş bulunulmaktadır. Bu genelgenin metni şudur:

«24.1.1969 günlü il idare şube başkanları toplantısında alınan karar gereğince halen uygulamakta olan evrak havale düzeni şimdilik bir tecrübe mahiyetinde olmak üzere aşağıdaki şekilde uygulanacaktır :

1) Gizli ve zata mahsus olarak gelen yazılar eskiden olduğu gibi Özel Kalemde kayıt görecek ve havale olacaktır.

2) Bunun dışında valiliğe gelen bütün yazılar vali veya vali muavinleri tarafından havale işlemine tabi tutulmadan İl Evrak Kalemin-

de kayıt görüp, kayıt tarih ve numarası, gideceği yer yazıldıktan sonra zimmete işlenerek ilgili dairelere sevkedilecektir. Evrak Kalemi sorumluları tarafından vali veya vali muavinlerinin hemen görülmesi lüzumlu evrak ayrılıp gösterildikten sonra sevkedilecektir. Bu suretle vali veya vali muavinlerine gösterilen evraklara imzaları alınacaktır. Evrak Kaleminden geçip dairelere teslim edilmiş olupta önemine binaen vali veya vali muavinlerinin görmesi gerektiği halde gördüklerine dair imzaları bulunmayan yazılar için daire müdürü hemen uygun göreceği şekilde bilgi verecektir.

3) Dairelere sevkedilmiş olan evraka verilecek cevaplar iş bölümüne göre vali veya vali muavinleri tarafından imzalanacak, daire müdürlerine vali adına imza edecekleri yazılar konularına göre tesbit edilerek tebliğ olunduktan sonra, bu konularla ilgili evrakı kendileri imzalayacaklardır.

4) Dairelerin vazife ve yetkilerine giren valilik kararına iktiran etmesi gerekmeyen veya valilikçe alınacak karara hazırlık teşkil eden bilgi itasına ve istenmesine ait olan merkez daireleri arasındaki yazışmaları daire müdürü ve amirleri tarafından imzalanacak ve cevapları da aynı şekilde verilecektir. İhtilâf halinde valilik kararına başvurulacaktır.

5) Yazışmalarda Başbakanlığın 10 Nisan 1961 gün ve 27 - 203 sayılı talimatları hükümlerine itina edilmesi için daire müdürleri görevli personeli yetiştirecektir.

Uygulamada müşahade olunacak aksaklıklar tesbit edilerek derhal valiliğe bildirilecektir.

Buna göre işlem yapılmak üzere görevli bütün personele duyurulmasını rica ederim.»

Gaziantep Valiliğinin yukardaki genelgeyle ortaya koyduğu sistemin esası, gelen evrakın havalesi külfetinden idare amirlerini kurtarmaya yönelmiştir. Bunu temin için getirilen sistem, evrakın kayıt gördükten sonra, havale imzası için bekletilmeden evrak memuru tarafından ilgili dairelere hemen sevkedilmesi esasına dayanmaktadır. Eğer gelen evrak, Vali veya Vali Muavini tarafından görülmesi gereken önemde ise, ancak o zaman evrak memuru havale için evrakı Vali Muavinine getirmektedir. Vali Muavini kendi yetkisi dahilinde görürse evrakı havale etmekte, aksi halde valiye takdim etmektedir. Eğer evrak memuru önemli bir evrakı vali muavinine getirmemiş ve bunda

hataya düşmüşse, bu görevi evrakı tesellüm eden idare şube başkanı yapmaktadır.

Gaziantep'te bu sistemin uygulanması sonucu, 11.8.1970 ve 12.8.1970 günleri ile gelen evrakın havale şekli aşağıdaki tabloda görülmektedir.

TABLO : 4

Günler	İmzasız havale edilen evrak sayısı	Vali muavininin havale ettiği evrak sayısı	Valinin havale ettiği evrak sayısı	Toplam
11.8.1970	40	220	35	295
12.8.1970	63	175	25	260

Not : Valiye ve Vali Muavinine elden verilen dilekçeler ve elden takip edilen evrak bu rakamlara dahil değildir.

Tablonun tetkikinden 11.8.1970 günü gelen evrakların yüzde 13,6 sı, 12.8.1970 günü ise yüzde 24'ü Vali ve Vali Muavininin imzasına lüzum görülmeden ilgili daireye intikal etmiş bulunmaktadır. İmzasız havale edilen evrak nisbetinin fazla olmaması, bu işle görevlendirilen evrak memurunun kapasitesi ile de ilgilidir. Çünkü önemsiz evrakın tesbiti ehliyetle yapıldığı takdirde bu nisbet kanımızca % 80'e kadar yükselebilir.

Nitekim Vali bu işte çalıştırılabilecek yeterlikte eleman bulamadığını ifade etmiştir. Eleman yetersizliği uygulamada bazı aksaklıklara da sebep olmaktadır. Bazı önemli evrak Valiye veya Vali Muavinine intikal ettirilmemekte, önemsiz bazı evraklar ise gereksiz yere Valiye veya Vali Muavinine havale için getirilmektedir.

Kanımızca Gaziantep Valiliğince uygulanmasına başlanan bu havale sistemi, evrak havalesinin yarattığı işyükünün ve evrak akımındaki tıkanıklığın giderilmesi için biricik çözüm yoludur. Bu sistemin işyükünde meydana getirebileceği azaltma, yukardaki gözlemle ortaya konulmuştur. Evrak akımında süratlenmenin nasıl meydana geleceği üzerinde biraz daha duralım.

Daha önce gelen evrakın bazı işlemlere tabi tutulduğuna değinmiştik. Bu işlemlerin yapılış şeklini Ankara Valiliğinde yapılan araştırmalarda elde edilen bulgulardan yararlanarak daha yakından inceleyelim ([12]).

1) Gelen evrakın tesellümü ve havale yapacak masalara dağıtımı: Posta evrakı il evrak kalemine gelince zimmetle ilgili memura teslim olunur. Evrak zarf içinde gelmişse zarfları açılarak, havaleyi yapacak personele göre tasnifi yapılır ve ilgili masalara, dağıtılır. Gizli veya zata mahsus olarak gelen evrak özel kaleme, şifreler şifre kalemine gönderilir.

Bu safha işlemlerinin ortalama olarak her evrak için 7 saat 8 dakika aldığı yapılan araştırmalardan anlaşılmıştır.

2) Evrakın havalesi ve imzaya gönderilmesi: Havaleyi yapacak olan masa, evrakın gideceği daireyi, tarihi ve imzayı atacak olanın sıfatını evrak üzerine yazar veya hazır damga varsa basar ve evrak imzaya gönderilir.

Bu işlemin yapılması ve evrakın imza için gönderilmesi için geçen süre her evrak için ortalama 19 saat 14 dakikadır. Bu sürenin 18 saat 42 dakikası havale yazısı yazılan evrakın imzaya sevki için kalemde bekleme süresidir.

3) Havalenin imzalanması : imzaya yetkili merciin havale yazısının altına imzalamasından sonra evrak evrak, kalemine iade edilir. Bu işlemlerin yapılması için geçen süre her evrak için ortalama 2 saat 4 dakikadır.

4) Evrakın zimmete kaydı ve dağılımı : Gelen evrak posta zimmet defterine kayıt olunur ve dağıtıcılar tarafından zimmetle ilgili birimlere dağıtılır. Bu işlemler için bir evrak için geçen ortalama süre 7 saat 18 dakikadır.

Kısacası evrakın il Evrak Kalemine gelişinden ilgili daireye intikal edinceye kadar cereyan eden işlemler sırasında toplam 30 saat 26 dakikalık bir zaman geçmektedir. Bu sürenin 18 saat 42 dakikası havale yazısı yazılan yazının imzaya gönderilmesi için evrakın beklemesi için, 2 saat 4 dakikası da evrakın imzalanması için harcanmış bulunuyor. Eğer havale edilen evrak imzalanmadan ilgili servise intikal ederse 20 saat 40 dakikalık bir zaman tasarrufu yapılacak ve böylece il evrak kalemine gelen bir evrak, 9 saat 40 dakikada ilgili birime inti-

([12]) DOĞRUSÖZ, a.g.e., s. 25

kal edebilecektir. Böylece evrak akımında büyük bir süratlenme gerçekleştirilmiş olacaktır.

Bu sistemin iyi işleyebilmesi için, evrakın havalesini yapacak ve ilgili birimlere imzasız olarak sevkedecek elemanın kifayetli olması gerekir. Bu eleman aynı zamanda valinin ve vali muavininin görmesi gereken evrakı tefrik edecek derecede de yetişmiş olmalıdır. Halbuki illerde de yeterlikte eleman bulmak zordur. İllerdeki kadro olanaklarının darlığı kaliteli elemanın teminini ve işe bağlanmasını sağlamayı imkânsızlaştırmaktadır. İllerin yazı işlerinin yürütülmesinden sorumlu bir «Yazı İşleri Müdürlüğü» nün kurulması zorunluğu yapılan araştırmalarda ortaya çıkmış bulunuyor. İle gelen evrakın yukarda teklif edilen havale sistemi ile ilgili işlerin yürütülmesi görevide bu müdürlüğe verilmelidir.

İlçelerde ise havale sistemi ile ilgili görevler, ihdası öngörülen «Kaymakam muavinleri» tarafından ifa edilmelidir.

D — ÖNERİ

1) İllerde ve ilçelerde, gelen bütün evrakın ilgili birimlere vali veya vali muavini ve kaymakamın imzası ile havale edilmesine gerek yoktur. Sadece gizli ve zata mahsus olan yazılarla, idare amirinin görmesi gereken önemde olan yazılar, adı geçen kimselerin imzası ile havale edilmelidir. Bunun dışındaki yazılar görevli memur tarafından kaydı yapılarak ilgili birimlere intikal ettirilmelidir.

2) Gelen evrakın hangilerinin idare amirlerinin imzası ile havale edilebileceğini takdir ve tefrik edebilecek kifayette eleman bulma zorluğu ve hatta imkânsızlığı mevcuttur. İllerde ilin bütün yazı işlerinden sorumlu bir «İl Evrak Müdürlüğü» kurulmalıdır ve evrakın havalesi ile ilgili görevler bu müdürlüğe verilmelidir. İlçelerde ise kaymakama her konuda yardımcı olmak için kurulması öngören «Kaymakam Muavinliği» sözkonusu havale işleri ile de görevlendirilmelidir.

SORUN : 11

A — SORUNUN TANIMI

Yetki devirlerinde istikrar sağlanamamaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Yetki devri uygulamaları incelendiğinde, bazan yapılan devirlerin İstikrarlı olmadığı görülmektedir. Örneğin Konya Valiliğince idare şube başkanlarına yapılan yetki devirleri kısa bir sonra geri alınmıştır (Ek : 12 ve 16). Bazı idare amirleri, yaptıkları yetki devirlerinde istikrar unsuruna hiç değer vermemektedir. O kadar ki, vali muavinine birkaç defa ita amirliği yetkisi veren ve verdiği yetkiyi geri alan valilere rastlanmıştır.

Yetki devrinin yapılmasında ana saik hizmetin gerekleri olmalıdır. Yetki devrinden önce dikkatli davranmalı, devrin muhtemel sonuçları iyice hesaplanmalı, buna göre yetki devrine girişilmelidir. Hissî sebeplerle yetki verilmesi veya geri alınması, görevin ciddiyetiyle bağdaşamaz.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Yetki devrinden beklenilen randımanın alınabilmesi, gerekli istikrarın sağlanması ile mümkün olur. Yetkiler devredilince bir intibaksızlık devresi geçirilmesi ve bu yüzden bazı aksaklıkların meydana gelmesi olağandır. Buna bakarak devredilen yetkiyi geri almak hatalıdır. Devredilen yetkiden azamî randımanın alınması, intibak devresinin geçmesinden sonra olur.

Yetkiyi devretmede acele hareket etmek ve rasgele yetki devrinde bulunmak hatalıdır. Devrin muhtemel sonuçları iyice düşünülmeli ona göre karar verilmelidir. Bir personele yetki devrettikten sonra, verilen yetki geri alınırsa, o kimsenin otoritesinin sarsılacağı, ilişkilerin bazan birlikte çalışmayı mümkün kılmıyacak ölçüde gerginleşebileceği hesaba katılmalıdır.

Kanımızca yetki devrinde istikrarı sağlamanın iki yolu vardır :

1) Yetkiler şahsa değil makama devredilmelidir.

2) Yetki devri işlemi bazı şekil kayıtlarına tabi kılınmalıdır.

Yetki devrinin makama yapılması sağladığı zaman, yetki devredenin ve devralanın şahıslarında meydana gelecek değişikliklerden yetki devri zarar görmez ve yetki devrinde istikrar sağlamış olur. Bu

konuyu daha önce incelediğimiz için, bu sorunu işlerken üzerinde durmayacağız.

Yetki devri işleminin bazı şekil kayıtlarına tabi kılınması da, yetki devrinde istikrarın sağlanmasına yardımcı olur. Yetki devri işleminin sözlü yapılmaması, devirlerden üstün haberdar edilmesi ve devredilen yetkinin geri alınmasının gerekçeye dayanması gibi şartlar, yetki devrinin istikrarına yardımcı olur.

D — ÖNERİ

Yetki devrinde istenen istikrarın sağlanması için aşağıdaki koşullara uyulması uygun olur :

1) Yetki devri sözlü değil yazılı olarak yapılmalıdır. Sözlü olarak yapılan yetki devrinin, yine sözlü bir emirle kaldırılması yazılı yetki devrine göre daha kolay olur. Sözlü yetki devirlerinin daima muğlak olması ve sınırlarının kesinlikle belli olmaması ve her hadisede yetki devredenin arzusuna uygun olarak yetki sınırlarının daraltılıp genişletilemesi sakıncası vardır.

2) Yapılan yetki devirlerinden üst merci haberdar edilmelidir. Yapılan yetki devrinin kaldırılması gerekçeye dayanmalı ve gerekçesi ile beraber üst mercie bilgi verilmelidir.

3) Yapılan yetki devirleri üçüncü şahısları ilgilendiriyorsa ve bilhassa bazı hakların doğumuna veya sükûtuna olanak hazırlıyorsa, mahallî gazetelerle veya diğer vasıtalarla ilân edilerek ilgililerin haberdar olmaları sağlanmalıdır. Böyle devirlerde yapılacak değişikliklerin de ilânı yine zorunlu olmalıdır. Bu suretle yetki devrinde sık sık ve hiçbir kayda tabi olmadan yapılabilecek değişikliklerin önüne geçilmiş olur.

SORUN : 12

A — SORUNUN TANIMI

Vali muavinliği müessesesinin bugünkü statüsü, başarılı idarecilerin bu göreve rağbet etmemesine sebep olmakta; bu hal valilikçe yapılan yetki devirlerinin başarısına olumsuz etkide bulunmaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Vali Muavinliği müessesesinin statüsünü tesbit eden hükümler, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 5 inci maddesinde yer almış bulunuyor. Bu madde aynen şöyledir :

«İllerde, valilerin tayin ve tesbit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur.

Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir.»

Mevzuatımızda vali muavinliğinin statüsünü ilgilendiren başka bir hükme rastlamamaktayız. Yukardaki madde ise adeta, vali muavininine valilik icraatlarında valinin yardımcısı değil, valiliğin yazı işlerini tevir eden yazı işleri başkâtibi hüviyeti vermiş gibi görünmektedir. Nitekim uygulamada vali muavinleri daha çok valiliğin yazı işlerini yürütmekle görevlendirilmektedir. Yine İl İdaresi Kanunu getirdiği yazışma sisteminin gerekleri de, vali muavinlerini fazla bir katkıda bulunamadan sayısız evrak imza ve havale etmek yükü altında bırakmaktadır.

Bugün vali muavinliği, valilik icraatında valinin bir yardımcı değil, genellikle valiliğin yazı işlerini yürüten ve çoğu kez fazla önemi olmıyan işleri yapmakla görevlendirilen bir memuriyet durumundadır.

Vali muavinliğinin bugünkü statüsü içerisinde, başarılı idarecilerin rağbetini çeken br görev yeri olamayacağı muhakkaktır. Vali muavinliğine atanan birçok idarecinin, bu göreve gitmek istemedikleri, gidenlerin de bir nevi inkisar duygusuna kapıldıkları bilinen gerçeklerdir. Bu ruh haleti içindeki personelden tam randımanlı bir çalışma beklemek doğru olmaz.

Valilerin en çok yetki devrinde bulundukları ve bulunmaları gerekeceği kimselerin vali muavinleri olduklarına evvelce değinmiştik. Vali muavinliği müessesesi islâh ve onore edilmeden, yapılan yetki devirlerinden istenen sonuçların elde edilemeyeceği muhakkaktır.

C — ÇÖZÜM YOLLARI

Vali muavinliği müessesesinin, valiliğin icraatında yardımcı olabilecek bir statüye kavuşturulması ve onore edilmesi için gereken tedbirlerin alınması gereklidir. Vali muavinliğine verilmesi gereken yeni statünün ne olabileceği ve bu statünün hangi esaslar üzerine oturtulması gerekeceği ayrı bir araştırmaya konu teşkil etmelidir. Bu konu araştırmamızın çerçevesi dışında kalmaktadır.

D — ÖNERİ

Vali muavinliği müessesesi onore ve islâh edilmeli, kaliteli personelin bu görevde istihdamı sağlanmalıdır. Ancak bu sağlandıktan sonra vali muavinlerine yapılan yetki devirlerinden istenen sonuç elde edilebilir ve İl Genel önetiminde yetki devri gerçek başarıya ulaşabilir.

IV — SONUÇ

Türk İl Genel Yönetiminde yetki devri teknikleri, ihtiyacı karşılayacak yeterlikte uygulama alanına konulamamamıştır. İdare amirleri ağır işyükü alındadırlar. Devletin gittikçe artan ölçüde ekonomik ve sosyal hayata karışmak zorunluluğunda kalması, kalkınma çabalarının önem kazanması, idere amirlerinin rollerinde değişiklikler meydana getirmekte, görev ve yetkilerini gittikçe artırmaktadır. İdare amirleri artık, halkın ihtiyaçlarını yorumlayarak, mahallî hizmetleri ilgilendiren ve halkın sosyal ve ekonomik gelişmelerine yardımcı programların hazırlanması için, kamu kurum ve kuruluşları ile örgütlenmiş menfaatler arasında ilişki kurmak ve koordinasyonu sağlamakla görevli bulunmaktadırlar. İdare amirlerinin kendilerine düşen ilin ve ilçenin genel idaresiyle ilgili yüksek seviyede yönetim işlerini başarı ile yürütebilmeleri için günlük ve önemsiz işlere fazla boğulmamaları gerekir.

İdare amirlerinin işyükünün hafifletilmesi ve gereksiz işyükünden kurtarılması için alınması gereken tedbirlerin en önemlisi, hiç şüphesiz yetki devri tekniğinin ihtyacı karşılıyacak tarzda uygulama alanına konulması olacaktır. İdare amirlerinin iş yükünü azaltmada etkili olabilecek tedbirlerden hiçbirisi (merkez ilçe kaymakamlıklarının kurulması, teknik nitelikte gereksiz görev ve yetkilerin idare amirlerinden alınması gibi), yetki devrinin yerini tutmaz. Modern kamu yönetimi, yetki devri tekniklerinden tam olarak yararlanmadan başarılı şekilde işleyemez.

Türk İl Genel Yönetiminde bugünkü yetki devri uygulamaları ihtiyacı karşılamaktan uzaktır. Mevzuat yeterli bir yetki devrini sağlıyacak olanakları hazırlamadığı gibi, personelde zihniyet yönünden yetki devrine yatkın değildir. Uygulamaların ortaya çıkardığı önemli sorunlarla karşı karşıyayız. Bu sorunların bir an önce çözüm yoluna kavuşturulması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Aksi halde bunun zararlı etkileri, il genel idaresinin kapsamının çok ötelerinde kalan alanlarda da kendini duyuracaktır.

ÜÇÜNCÜ KISIM

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ ÖRGÜTÜNDE YETKİ DEVRİ

Bundan önceki bölümlerde yetki devrini teorik açıdan ve il genel yönetiminde incelemiş bulunuyorum. Bu bölümde ise, İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Yetki Devri konusunu ele alacağım. Daha önceki bölümlerde kullanılan inceleme metoduna uygun olarak, önce İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde yetki devri geleneğini ve yetki devri uygulamalarındaki gelişmeleri inceliyeceğim. Sonra bugünkü yetki devri uygulamalarının ana esaslarını ve yetki devrini zorunlu kılan sebebleri ortaya koymağa çalışacağım. En sonra da, bugünkü uygulamaların ortaya çıkardığı sorunları ve bu sorunları karşılıyacak çözüm yollarını inceleyeceğim ve bu konudaki teklif ve önerilerimi yaparak incelememi bitireceğim.

BİRİNCİ BÖLÜM

YETKİ DEVRİ GELENEĞİ VE UYGULAMADAKİ GELİŞMELER

İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde çok eski bir yetki devri geleneği vardır. Bakanlığa ait bütün görevlerin ve yetkilerin Bakanda toplandığı, emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden Bakanın sorumlu olduğu düşünülürse, şu veya bu şekilde yetki devri uygulamasına gitmeden işlerin yürütülmesi mümkün değildir. Zira bakanın bakanlığını ilgilendiren hertürlü işle uğraşmasına ve yetki devretmeden işleri yürütmesine maddeten imkân olmadığı kolayca kabul edilebilir.

İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde yetki devri ile ilgili ilk düzenlemeye 1929 yılında rastlamaktayız. Bu yıl içinde çıkarılmış bulunan bir yönerge ile yetki devri esasları saptanmış ve uygulamalara yön verilmiş bulunuyordu. Daha sonra 1942, 1949, 1960 ve 1967 yıllarında çıkarılan genelgelerle yetki devri uygulamalarında yeni düzenlemeler yapılmış bulunmaktadır. Uygulamadaki bu gelişmeleri daha yakından inceliyelim.

I — 1929 YILINDAKİ DÜZENLEME

Yetki devri konusunda, İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütündeki en eski düzenleme, Şubat 1929 tarihinde çıkarılmış bulunan «İmza Talimatı» ile yapılmıştır (Ek : 17). Türk İdare Dergisi'nde de yayınlanmış bulunan bu Yönergede, Müsteşara, genel müdürlere ve hatta şube müdürlerine yetki devrinde bulunulmaktadır (1).

Bu Yönergeye göre, Bakanın bizzat imzalaması gereken yazılar tahdit edilmiştir. Yeni bir hak doğuran ve görev yükleyen yazıları; yönerge ve genelgeleri; Başbakanlığa, diğer bakanlıklara ve Genel Kurmay Başkanlığına yazılan yazıları Bakan bizzat imzalıyacaktır. Bunların dışında kalan yazılarla illere ve bağımsız müdürlüklere yazılan yazıları da Müsteşar imzalayacaktır.

Yönerge genel müdürlerle şube müdürleri tarafından imzalanacak yazıları da şu şekilde saptamıştır :

1) İllere yazılacak tekitler, istilâm ve istizahlar, istatistik malûmatı ve havalenameler;

2) İcra emrini kapsamıyan illere yazılacak yazılar ve telgraflar;

3) Bir muhabere evrakının noksanını tamamlatmak gibi şekle ait bulunan yazılar.

Kısaca, 1929 İmza Talimatının zamanına göre çok ileri bir görüşle hazırlandığını, genel müdürlere ve şube müdürlerine bile Bakan adına imza yetkisi verilmiş olduğunu söyleyebiliriz. Adı İmza Talimatı olmasına rağmen özellikle Müsteşara, karara ve icraya ilişkin konularda yetki devredilmiş olup, devredilen yetkiler basit bir imza yetkisinin çok ötesindedir.

(1) Türk İdare Dergisi, yıl 2, Sayı 11., s. 178

II — 1942 YILINDAKİ DÜZENLEME

24.9.1942 tarihinde Bakanın ve Müsteşarın yaptıkları 1 - 344 sayılı iki ayrı genelge ile Bakanlık Merkezinde yetki devri uygulamalarına yeniden bir yön verilmiştir (Ek : 18). Bu düzenlemenin en göze çarpan özelliği, genel müdürlerle şube müdürlerine yapılmış olan imza yetkisi devirlerinin kaldırılmış olmasıdır. Bunlara 1929 yılındaki genelge ile verilmiş olan imza yetkileri yeni kurulmuş olan Müsteşar Muavinliğine devredilmiş bulunmaktadır. Biraz ayrıntılı olarak saptanmış olmakla beraber, Bakanın bizzat uğraşacağı konularla, Müsteşara yetki devrettiği konular, 1929'da saptananlardan önemli bir değişiklik arzetmemektedir.

Ancak şunu kaydetmek yerinde olur ki, genel müdürlere ve şube müdürlerine yapılan imza yetkisi devirleri kaldırılmış bulunduğu için, bu düzenlemenin 1929'dakine göre daha geri bir görüşle hazırlanmış olduğu kanısına varılmaktadır.

III — 1949 YILINDAKİ DÜZENLEME

Bu düzenleme 1 - 92 sayılı ve 19.2.1949 tarihli Bakanlık Genelgesi ile yapılmıştır (Ek : 20).

Bu genelge ile genel müdürlere, Tetkik ve Teftiş Kurulu başkanlarına ve Hukuk Müşavirine alanı oldukça geniş konularda sayılmak suretiyle Bakan adına imza yetkisi verilmiş bulunmaktadır. Bu makam sahipleri şu konulardaki yazıları sorumlulukları altında imzalıyabileceklerdir :

1) Yeni bir hak ve görev doğurmayan yazılar,

2) Bir işe ilişkin yazışmanın veya işlemin sonuçlandırılabilmesi için açıklama istemek veya belgeyi tamamlatmak gibi şekle ait bulunan, sonunda Bakanlık Makamınca görülecek yazılar,

3) Bakanlık Makamının oluruna sunulan karar ve işlemlerin uygulanmasına ilişkin yazılar,

4) Tekidi, bilgi istenmesini, bir işin incelenmekte olduğunu bildiren yazılar.

Bu yetki devirlerinde dikkati çeken yeni bir hususda, yetki devri ile beraber sorumluluğun da devredilmekte olduğunun genelgede be-

lirtilmesidir. Yetki devri tekniği yönünden bu önemli ve olumlu bir gelişmedir.

Genelge ayrıca Müsteşara ve Müsteşar Muavinine de yetki devrinde bulunmaktadır. Bu hususla ilgili olarak şöyle denilmektedir :

«Müsteşarlar Bakanlıkça kendilerine tefrik edilmiş olan dairelerin Bakanlık Makamına arzettikleri hertürlü muamelelere ait evrakı intaca mezundurlar.

Müsteşarlar, bu işlerden bir kısmını Müsteşar Muavinlerine bırakırlar. Bunlar da kendilerine bırakılan işleri sorumlulukları altında intaç ve imza ederler.»

IV — 1960 YILINDAKİ DÜZENLEME

30.9.1960 tarihli 1099 sayılı genelge ile getirilen yetki devri uygulaması, 1949 yılındaki uygulamanın bir devamı ve onun tekrarı niteliğindedir (Ek : 19). Yeni bir şey getirmediği için üzerinde durmayacağım.

Sonuç olarak, İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde yetki devri geleneği çok eskiye, hatta Cumhuriyetin ilânı ile beraber Bakanlığın kuruluş tarihine kadar gitmektedir. Yapılan yetki devirleri sadece Bakan adına imza yetkisi niteliğinde değil, karar ve icra yetkilerini de kapsamaktadır. Devredilen yetki ile beraber sorumluğun da devredilmekte oluşu, bugünkü modern yetki devri anlayışına uygun düşmektedir.

Çok eski bir yetki devri geleneğine ve zamanına göre ileri sayılacak yetki devri tekniğine sahip olduğu anlaşılan Bakanlık Merkez Örgütünün, bugünkü yetki devri uygulamasının ana esaslarını inceleyelim ve yetki devrine duyulan zorunlulukları saptayalım.

İKİNCİ BÖLÜM

BUGÜNKÜ UYGULAMA VE YETKİ DEVRİ ZORUNLUKLARI

Bu kısımda önce Bakanlık Merkez Örgütünde bugünkü yetki devri uygulamalarının ana esaslarını açıklayacağım, sonra da bugünkü uygulamanın ne derece başarılı olduğunu, ihtiyaçlara ne ölçüde cevap verdiğini ve daha ileri bir yetki devrine duyulan zorunlulukları ortaya koymağa çalışacağım.

I — BUGÜNKÜ UYGULAMA

Bakanlık Merkez Örgütünde bugünkü yetki devri uygulamasını Bakan adına ve genel müdürler ve diğer birim başkanları adına yapılan yetki devirleri diye iki ayrı başlık altında incelemeyi uygun görmekyim.

A — BAKAN ADINA YETKİ DEVİRLERİ

Bakan adına yapılan bugünkü yetki devri uygulamaları 3.7.196 tarih ve 50 - 1597 sayılı Genelgeye dayanmaktadır (Ek : 20). Bu Genelge ile getirilen sistemin ana hatlarını şu noktalar etrafında toplayabiliriz :

1) Bakan adına imza yetkisi, en alt kademe Şube Müdüründen başlıyarak en üst merci Bakana kadar çeşitli kademe amirlerine tanınmıştır. Böyle yaygın bir imza yetkisi devretmenin modern kamu yönetiminin bir gereği olduğu da Genelgede özellikle belirtilmiştir.

2) Bir yazıyı çeşitli kademe amirlerinden hangisinin imzalayacağı o yazının niteliğine ve önemine göre tayin edilecektir.

3) Her kademe amiri, yazı önüne gelince, bu yazıyı Bakan adına kendisinin mi imzalaması gerektiğine, yoksa parafe ederek üst kademeye mi göndermesi gerektiğine bizzat karar verecektir. Eğer o kademe amiri bu yazının niteliğine ve önemine bakarak Bakan adına imzalamağa kendisini yetkili görürse imzasını atacak ve büroda onun isim damgası basılarak evrak gönderilecektir. Böylece evrak, kademelerden alttan üste doğru sıra ile geçerek Bakan adına imzalamaya kendini yetkili gören makamın önüne kadar gelmiş olacaktır.

4) Her olay için ayrı bir şekilde yetkinin sınırının tayin edilmesi zorunluluğu sebebiyle gereklilikler ve zorunluluklar hizmetin zamanla değişen şartları gözönüne alınarak, hangi evrakın hangi makam tarafından imzalanması gerekeceğinin saptanmamış olduğuna Genelgede işaret edilmektedir.

Bu yetki devri sisteminin çok ileri bir görüşle hazırlandığı, eldeki olanaklara göre Bakan adına devri konusunda en geniş olanakları getirdiği şüphesizdir. Devredilen yetkiler sadece Bakan adına imza yetkisinden ibaret değildir. Karar ve icraya ilişkin konularda da yazının niteliği ve önemi dikkate alınarak yetki devredilmiş olmaktadır. Genelge bu konuda fazla açık değilse de uygulama bu yönde gelişmiştir. Bazı Bakanlık birimlerinde bilhassa teknik konular, genel müdürlükden daha üst kademeye gitmeden çözümlenmektedir.

Bu genelgeden sonra Bakanlık Merkez Örgütünde en geniş şekliyle bir yetki devri uygulamasının ortaya konulması beklenirdi. Halbuki böyle olmamıştır. Bu sistemin sadece Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde tam bir uygulama alanı bulduğu, diğer birimlerde uygulamaya konulmadığı görülmektedir. Sistemin uygulamaya konulmamış olmasının nedenlerini daha sonra sorunlar halinde ele alarak tartışacağız. Burada çeşitli birimlerin bugünkü yetki devri uygulamalarına kısaca bir göz atmakla yetinelim.

a — Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde Yetki Devri Uygulaması

Sözü edilen Genelge ile getirilen sistem en geniş anlamıyla Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde uygulanmıştır. Daha doğrusu, Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde uygulanan sistem, bu genelgeye modellik etmiş-

tir. Zira bu genelgenin yapılmasından önce, aynı esaslara göre yetki devri uygulaması Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde mevcuttu. Yazının nitelik ve önemine göre evrakların büyük bir kısmı şube müdürlükleri ve genel müdür muavinleri tarafından Bakan adına imzalanmaktadır. Daha üst kademeye imza için gönderilen yazı sayısı azdır.

Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde, bu imza sistemine paralel olarak bir «havale sistemi» de geliştirilmiştir. Bu sisteme göre, Genel Müdürlüğe gelen evraklar kaydı yapıldıktan sonra büro şeflerine gelmektedirler. Büro şefi kendisinin halledebileceği derecede önemsiz olan bir evrakın gereğini yaparak işi halletmekte, daha üst kademeye intikal ettirmektedir. Bir üst kademenin görmesi gereken yazıyı ise öncesini veya diğer ilgili yazıları ekliyerek şube müdürüne tevdi etmektedir. Şube müdürü kendi yetkisi içinde görürse işi çözümlemekte ve gereken cevap yazısını da imzalayarak işi bitirmektedir. Şube müdürü kendi yetkisi içinde görmezse evrakı bir üst kademeye intikal ettirmektedir. Böylece gelen bir yazı şeften, Genel Müdüre kadar olan kademelerde evrakın önemine ve niteliğine göre hal yoluna bağlanmış olmaktadır.

Ancak şuna işaret edelim ki, bu havale sistemi Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde halen yürürlükte ise de, Bakanın sözlü bir emri ile adına evrak imzalama işlemi Ağustos 1971 tarihindenberi durdurulmuştur.

b — Diğer Birimlerde Yetki Devri Uygulaması

İller İdaresi Genel Müdürlüğünde söz konusu Genelgeden yararlanılarak son zamanlarda Genel Müdür Muavinlerine yetki devrinde bulunulmuştur. Genel Müdür Muavinleri mukteza tayinini gerektirmeyen ve hüküm ifade etmiyen bazı önemsiz yazıları Bakan adına imzalamaktadırlar. Şube müdürlerine böyle bir yetki devrinde bulunulmamıştır. Genel Müdür de bazı konularda Bakan adına evrak imzalamaktadır.

Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü iş hacmi bakımından en çok yetki devrinde bulunması gereken bir Genel Müdürlüktür. Buna rağmen yetki devri bu Genel Müdürlükte hemen hiç uygulanmamaktadır. Genel Müdür mahdut bazı evrakı Bakan adına imzalamakta ise de, alt kademenin tekitlerden başka hiçbir evrakı Bakan adına imzalama yetkisi yoktur.

Nüfus İşleri Genel Müdürlüğünde Başbakanlığa ve diğer Bakanlıklara yazılan yazılar dışında teknik nitelikte olan yazıları Bakan adına Genel Müdür imzalamaktadır. Bu Genel Müdürlükte de Bakan adına imza yetkisi alt kademeye verilmemiştir. Ancak tebligatlar gibi bazı çok mahdut yazılar Genel Müdür Muavinlerince Bakan adına imzalanmaktadır.

Diğer Bakanlık Merkez Örgütü bölümlerinde durum aynıdır. Birim başkanları mahdut bazı konularda Bakan adına evrak imzalamaktalarsa da, daha alt kademeye bu yetki verilmemiştir. Bu birimler yazılarını yazının önemine göre Müsteşar Muavinine veya Müsteşara Bakan adına imzalatmaktadırlar.

B — BİRİM BAŞKANLARI ADINA YETKİ DEVİRLERİ

Birim Başkanlarının kendi adlarına yaptıkları yetki devirleri iki şekilde söz konusu olabilir.

1) Bakan, Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısının imzasına sunulacak yazıyı kendi adına parafe etmek yetkisini, Birim Başkanı, alt kademeden birisine devredebilir.

2) Birim başkanı, diğer Bakanlık birimleri ile yapılacak yazışmaları adına imzalamak yetkisini, alt kademeden birisine devredebilir.

Birim Başkanları tarafından yapılan yetki devri uygulamalarını incelediğimizde, bu konuda da en ileri yetki devirlerinin Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde yapılmış olduğunu görürüz. Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde Genel Müdür adına evrak imzalama yetkisi, hem şube müdürlerine, hem genel müdür muavinlerine verilmiş bulunmaktadır. Genel müdür muavinleri ve şube müdürleri hem Genel Müdür adına evrak parafe etmek, hem de diğer Bakanlık Merkez birimlerine yazılacak yazıyı Genel Müdür adına imzalamak yetkisine sahiptir. Evrakı kimin imzalaması veya parafe etmesi gerektiği, evrakın nitelik ve önemine göre tayin edilmektedir. Ancak Ağustos 1971 tarihinden itibaren şube Müdürlerinin Genel Müdür yerine evrak imzalamak yetkisi geri alınmıştır.

Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde genel müdür muavinlerine, Müsteşar veya Müsteşar Muavini tarafından Bakan adına imzalana-

cak bazı yazıları Genel Müdür adına parafe etmek yetkisi verilmiştir. Ancak diğer Bakanlık birimlerine yazılacak yazıları Genel Müdür adına imzalamak yetkisi kimseye devredilmemiştir. Bu konuda en basit yazılar bile bizzat Genel Müdür tarafından imzalanmaktadır.

İller İdaresi Genel Müdürlüğünde genel müdür muavinlerince önemi olmayan bazı yazılar hem Genel Müdür adına parafe edilmekte hem de Genel Müdür adına imzalanabilmektedir. Ancak Genel Müdür adına yapılan bu parafe ve imzalar icra hükmünü taşımıyan tebligat veya yanlış gelen evrakın ilgisi itibariyle gönderilmesi gibi basit konulara inhisar etmektedir.

Nüfus İşleri Genel Müdürlüğünde genel müdür muavinlerine Genel Müdür adına yapılan yetki devirleri, İller İdaresi Genel Müdürlüğünde olduğu gibi çok mahdut yazıları kapsamaktadır. İlke olarak tebligatlar gibi tahditli konular dışında her yazıyı Genel Müdür kendisi imza veya parafe etmektedir. Genel Müdürün işi fazla olduğu veya Makamında bulunmadığı sırada işin gecikmemesi için yazıyı genel müdür muavinleri imza veya parafe etmekte ve sonradan Genel Müdüre bilgi vermektedirler.

Diğer Bakanlık birimlerinde de Birim Başkanı adına yapılan yetki devri çok sınırlı ölçüler dışına çıkmamaktadır.

Bakanlık Merkez Örgütündeki yetki devri uygulamalarına ana hatlarıyla böylece bir göz attıktan sonra, yetki devrini zorunlu kılan nedenleri inceliyelim.

II — YETKİ DEVRİNİ ZORUNLU KILAN NEDENLER

Üst kademe yöneticileri, günlük işlere fazla boğulmamak daha çok planlama, örgütlendirme, denetim, koordinasyon ve motivasyon gıbi üst seviyede işlerle meşgul olmak zorundadırlar. Daha önce de değinmiş olduğumz gibi örgütler büyüdükçe yetki devrine olan ihtiyaçlar da büyüme ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Bakanlık örgütü gibi büyük örgütlerin yönetiminin, yetki devri tekniğinden yararlanmadan mümkün olamıyacağı kolayca kabul edilebilir.

İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde de yetki devrinin zorunlu olup olmadığı tartışılamaz. Zira Bakanlığa ait bütün yetkiler en üst yönetici olan Bakanda toplanmış olduğu için, Bakanın yetki devrin-

de bulunmadan işleri yürütmesi imkânsızdır. Tartışılması gereken konu Bakanın ne ölçüde ve kimlere yetki devrinde bulunmasının gerektiğidir.

Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi 1624 sayılı Teşkilât Kanunu Bakanlık Merkez Örgütünde birimlerin görevlerini saptamış bulunmaktadır. Genel Müdürler ve diğer birim başkanları, bu görevlerin yapılması sırasında yetki devrinde bulunmak zorundadırlar.

Bakanın kimlere yetki devrinde bulunması gerektiğini ve bu devirlerin zorunluluk derecelerini ortaya koyduktan sonra, birim başkanlarının yetki devrine olan ihtiyaçlarını saptamağa çalışalım.

A — BAKANIN YETKİ DEVRİNDE BULUNMASI NEDEN ZORUNLUDUR?

Daha önce, Bakanın yetki devretmesin mi, etsin mi diye bir konunun tartışılamıyacağına, yetki devredilmeden işlerin yürütülmesinin imkânsız olduğuna, sadece hangi makamlara ve ne ölçüde yetki devrinin yerinde olacağı üzerinde tartışılabileceğine değinmiştik. Bu konuyu özellikle yazışmalarla ilgili yönleriyle biraz daha yakından inceleyelim.

Yıllar itibariyle İçişleri Bakanlığına gelen ve giden evrak sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo : I

Gelen ve Giden Evrak Sayısı

Yılı	Gelen Evrak Adedi	Giden Evrak Adedi
1966	456594	164990
1967	495190	145540
1968	510157	158661
1969	547235	155158
1970	543009	157518

Not : Gelen evrak sayılarına Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığına gelen evrakların sadece bir kısmı dahildir, giden evrak sayılarına dahil değildir.

Gelen ve giden evrak sayılarının incelenmesi bakanlığın iş hacmının ne derece fazla olduğunu göstermektedir. Kaldı ki evrak sayılarında da oldukça kararlı bir artış eğilimi görülmektedir. Nitekim 1966 - 1969 yılları arasında evrak sayısı muntazam olarak artmış, 1970 yılında biraz düşüş göstermiştir. 1970 yılındaki düşüşün geçici olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim 1971 yılının on aylık gelen evrak sayısı, 1969 yılı hariç diğer yılların oniki aylık gelen evrak sayısından daha fazladır.

Bakan adına en çok eylem ve işlemde bulunmakla yetkili kılınan Müsteşardan sonra müsteşar muavinleridir. Onların işyüküne bakıldığı zaman da, yetki devirlerinin ne ölçüde ve kimlere yapılması gerektiğine dair bir kanıya varmak mümkün olabilir.

Müsteşar Muavini Sayın Nurettin Hazar, 12.10.1971 tarihinde gözleme tabi tutulmuş, makamında bulunduğu (9.05 - 11.40), (11.50 - 12.00), (15.30 - 16.25), (17.20 - 17.30) saatleri arasında geçen süre zarfında 118 evrak imzalamış, 8 telefon görüşmesi yapmış ve 3 başvurma kabul etmiş bulunmaktadır. Yaptığı telefon görüşmelerini ve başvurma kabulünü birtarafa bıraksak bile, her 2,5 dakikada bir evrakı inceleyip imza etmek zorunda kalmıştır. Ayrıca her evrak birden fazla örnekten ibaret olduğu için atılan imza sayısı 559'a ulaşmıştır. Yapılan hesaba göre attığı her imzaya sadece 23 saniyelik süre düşmektedir. Yaptığı telefon görüşmelerinin ve kabul ettiği başvurmaların aldığı zaman da hesaplanırsa, bu süre daha da azalacaktır.

Müsteşar Muavini Sayın Yusuf Danışman 27.8.1970 tarihinde bir gözleme tabi tutulmuş ve Makamında bulunduğu (9.10 - 11.45), (14.15 - 16.30) saatleri arasında geçen süre zarfında 409 adet evrak imzalamış, 8 başvurma kabul etmiş ve telefon görüşmeleri yapmıştır. Başvurma kabulünün ve telefon görüşmelerinin alacağı zamanı dikkate almasak bile, her 42 saniyede bir evrakı inceleyip imza etmek zorunda kalmıştır. Her evrakın birden fazla örnek olması sebebiyle, bu süre zarfında 1470 imza atmak zorunda kalmıştır. Her imza için sadece 12 saniyelik bir zaman düşmektedir. Kaldı ki gözlem yapılan gün Sayın Nurettin Hazar izinli olduğu için onun görevine de Sayın Yusuf Danışman bakmaktaydı. Sayın Nurettin Hazar'ın imzalaması gereken evraklar tesbit dışı bırakılmış ve hesaba katılmamıştır. Bu sebepten gözlem yapılan gün Sayın Yusuf Danışman'ın işyükü yukarda tesbit edilenden çok daha ağırdı.

Müsteşar Muavini Sayın Ahmet Gümüşlü 23.9.1971 günü gözleme tabi tutulmuş ve Makamında bulunduğu (9.15 - 12.00), (13.30 - 14.00), (16.50 - 17.30) saatleri arasında 88 evrak imzalamış, 7 adet başvurma ve ziyaretci kabul etmiş, 5 telefon görüşmesi yapmış ve (14.00 - 16.50) arasında geçen süre zarfında bir toplantıya katılmıştır. Makamında bulunduğu süre zarfında her 2,6 dakikada bir evrakı incelemek ve imzalamak zorunda kalmıştır. Başvurma ve ziyaretçi kabulü ile telefon görüşmelerinin aldığı süre de dikkate alınırsa, her evrakı imzalamak için ayrılabilecek süre daha da azalmaktadır.

Bu gözlemler sonucu müsteşar muavinlerinin iş yüklerinin çok ağır olduğu anlaşılmaktadır. Bakan adına imzaladıkları evrakı gerektiği şekilde inceleyebilecek zamanı bulamamaktadırlar. Bu sebepten imzaladıkları evraka katkıları olması mümkün görülmemektedir. Evrak imzalamaya hemen hemen zamanlarının tamamını ayırmış olmaları, Bakanlığın üst seviyede yönetim faaliyetine katkılarının istenen ölçüde olmasını engellemektedir. Halbuki yapılan gözlemde Bakanlık Müsteşarının iş yükünün çok ağır olduğu saptanmıştır. Sayın Müsteşar, gözlem yapılan 12.10.1971 günü 29 resmî başvurma veya ziyaretçi kabul etmiş, 11 harici telefon görüşmesi (dahilî görüşmeler dışında) ve iki toplantı yapmış çok sayıda evrak imzalamış ve mesainin bitiminden sonra geç saatlere kadar makamında çalışmak zorunda kalmıştır.

Müsteşar muavinlerini fazla katkıları olmadan ve hatta tam olarak okumaya bile olanak bulamadan pek çok sayıda evrakı imzalamak yükünden kurtarıldıkları ve daha ziyade üst yönetim faaliyetlerine katılmaları temin edildiği takdirde, Müsteşarın da işyükü hafifleyecek ve Bakanlık üst kademe yönetiminde daha amaca uygun ve daha süratli sonuçlar elde edilebilecektir. Bunun sağlanması ise, alt kademelere daha çok yetki devrinde bulunmakla mümkün olabilir.

B — BİRİM BAŞKANLARININ YETKİ DEVRİNDE BULUNMALARI NEDEN ZORUNLUDUR?

Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi, 1624 Sayılı Kanun, Bakanlıkta hangi birimlerin kurulacağını ve her birimin görevlerinin şubeler itibariyle neler olacağını tesbit etmiş bulunmaktadır. Genel müdürler ve diğer birim başkanları kendi örgütlerine verilen görevlerin yürütülmesi sırasında alt kademelere bazı yetki devirlerinde bulunmak zorun-

da kalmaktadırlar. Bu zorunluluğu çeşitli birimlerin yazışmalarla ilgili işyükünü incelediğimizde daha iyi anlıyabiliriz.

1970 yılında Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne 37.377 adet evrak gelmiş, 35.432 adet evrak da gitmiş bulunmaktadır. Bir yılda hafta tatilleri ve bayram tatilleri çıkarılırsa 280 işgünü olduğunu kabul edebiliriz. Bir işgününde bu Genel Müdürlükde gelen evrak 133 adet giden evrak da 126 adet olmak üzere toplam 259 evrak işlem görmektedir. Bu evrakların hepsinin Genel Müdürün imzasından veya havalesinden geçmesi gerektiğini kabul etsek ve Genel Müdürün bütün mesaisini evrak imzalamaya ve havale etmeye ayırdığını bir an için farzedersek bile, bir evraka ortalama 1,5 dakikalık bir zaman ancak düşebilecektir. Bukadar kısa zamanda bir evrakın incelenip imza veya havalesi mümkün değildir. Kaldı ki bir yazının düzeltmeler dolayısıyle birkaç defa imza için gidip gelmesi de mümkündür. Ayrıca bu evrak sayısına Bakanlık içi yazışmalar ve yapılan tekitler dahil değildir ve bunlar da önemli bir sayıya ulaşmaktadır. Örneğin 1971 yılında 10 ay zarfında 10.279 tekit ve 4198 iç yazışma yapılmıştır.

Özlük İşleri Genel Müdürlüğüne 1970 yılında 38.466 evrak gelmiş, 26.936 evrak gitmiştir. Bir iş gününe gelen 137, giden 96 olmak üzere, toplam 237 evrak düşmektedir. Bütün evrakların Genel Müdürün imza veya havalesinden geçmesi gerektiğini farzedersek her evraka 1,6 dakikalık bir süre düşmektedir.

İller İdareler Genel Müdürlüğünde ve Nüfus İşleri Genel Müdürlüğünde ise bu süre 4,6 dakika olarak hesaplanmıştır.

Sonuç olarak Bakanlık birimlerinin yazışmalarla ilgili iş hacmı birim başkanlarının yetki devrinde bulunmadan üstesinden gelemiyecekleri kadar ağırdır. Kaldıki birim başkanlarının hergün ilgilenmek zorunda oldukları işler sadece yazışmalarla ilgili de değildir. Birçok başvurmaları dinlemek ve ziyaretçileri kabul etmek, çok sayıda telefon görüşmesi yapmak, toplantılara katılmak gibi daha birçok görevlerle de ilgilenmek zorundadırlar.

Birim başkanlarının önemsiz ve günlük işlere fazla boğulmaları asıl görevlerini yapamamalarına sebeb olur. Bulunduğu birimin baş yöneticisi olarak birim başkanı, zamanının en fazla kısmını planlama, örgütlendirme, koordine etme ve denetleme gibi üst yönetim görevlerine ayırmalıdır. Yetki devri tekniğinden iyi şekilde yararlanabilen birim

başkanı zamanını en iyi şekilde kullanabilir ve böylece önemsiz ve günlük işlerin ağırlığını üzerinden atmak olanağını elde etmiş olur.

Bakanlık birimlerinde bugün mevcut olan yetki devri uygulamalarının yetersiz durumunu ve bu uygulamaların ne derecede olursuz sonuçlar verdiğini Sayın Bedri Nazlıoğlu'nun Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Belediye Dairesi Görev ve Teşkilât Araştırması raporundan aldığımız aşağıdaki pasaj çok iyi ortaya koymaktadır (2) :

«... gerek vilâyetlerle, gerekse merkezî idare kuruluşları ile yapılan yazışmalar, asgarî 5 - 6 adet görevlinin elinden geçmekte, bunların imzasını taşımaktadır. Kaldı ki bu konuda istikrar da mevcut değildir. Zaman içinde ve hatta sık sık, sözlü talimatlarla, yazışmalardaki imza yetkisi değişmektedir.

Örnek olarak şunlar zikredilebilir :

Bir şahsın, herhangibir konudaki müracaatının Valiliğe iletilmesine ait yazıyı, müsteşar muavininde biten bir silsile içinde 5 görevli parafe etmektedir.

Başbakanlığa gönderilen yazıları, mahiyetleri ne olursa olsun ekseriya Bakan, nâdiren de Müsteşar imzalamaktadır. Meselâ bir belediyenin kadro veya fazla mesai teklifinin Başbakanlığa iletilirken Bakan tarafından imzalanmasının fayda ve manasını anlamak güçtür. Zira konu, Bakanlık politikası ile ilgili değildir ve tamamen tekniktir.

Tekitlerin durumu da aynen yazışmalarda olduğu gibidir. Geçen yıldanberi uygulanmakta olan, üçüncü tekide kadar olanları Şube Müdürünün yetkisine bırakmanın, faydalı olduğu, işlere sürat kazandırdığı müşahede olunmuştur.

Yazışma ve tekit usulünün anlatılan mevcut durumu, işlerin uzamasına, personel ve malzeme israfına sebeb olmaktadır. Yazışmaları yürütmekle görevli Genel Müdür Muavininin ve Daire Başkanının çalışma masaları devamlı surette imza kartonlarıyla dolu olmaktadır. Günlük ve rutin yazışmalarla meşgul edilen bu kişilerle, daha yukarı kademedeki personelin, asıl görevlerine az zaman ayırabildikleri, fiziken ve zihnen yorgun duruma girdikleri bir vakıadır.

---

(2) NAZLIOĞLU Bedri, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Belediye Dairesi Görev ve Teşkilât Araştırması, Mart 1970 (Daktilo edilmiş halde), s. 205, İç - Düzen çalışmaları.

Kaldı ki bu bol imzalı yazışma usulü bir fayda da sağlamamaktadır. Zira, yazıları alt kademede yazan ve kontrol ederek parafe eden görevliler, yetkinin ve sorumluluğun en son imzalayacak kişiye ait olduğunu, yazının daha birtakım kişilerin süzgecinden geçeceğini bilmenin ruh haleti içinde, gerekli dikkat ve teyakkuzu göstermemektedirler. Bir valiliğe gönderilecek yazının son imzalayacak kişiye geldiğinde, hâlâ önemli bazı yanlışlıkları ihtiva etmesi, bu hususu doğrulamaktadır. Nitekim, bir valiliğe gönderilecek yazının en son şekliyle dahi tarih yanlışlıkları taşıdığı, «..... Bakanlığına» şeklinde kaleme alındığı olmaktadır.»

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BUGÜNKÜ UYGULAMANIN ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR, ÇÖZÜM YOLLARI VE TAVSİYELER

Bakanlık Merkez Örgütünde bugünkü yetki devri uygulamasını ve bu uygulamanın ihtiyaçlara cevap verecek yeterlikte olmadığını incelemiş bulunuyoruz. Yapılmakta olan işlerin veriminin ve süratinin artırılması için, uygulamaların ihtiyacı karşılayacak duruma getirilmesi zorunlu görülmektedir. Bunu temin için uygulamanın bugünkü yetersizliğini doğuran ve aksayan yönlerini, sorunlar halinde saptadıktan sonra bu sorunların nedenlerini ortaya koymağa çalışacağız ve bu sorunlara getirilebilecek çözüm yollarını izah ederek önerilerimizi bildireceğiz.

SORUN : 1

A — SORUNUN TANIMI

Mevzuat yetki devirlerine yön ve olanak verecek esasları getirmemiştir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Mevzuatımızda Bakanlık Merkez örgütünde yetki devrine açıkca izin veren hükümler yoktur. Bu durum uygulamada çekingenliklere ve kuşkulara yol açmaktadır.

Bakanlık Merkez Örgütünün örgütlendirilmesi ve çeşitli birimlerin görevleri ile ilgili esaslar, 1624 sayılı Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilâtı ve Vazifeleri Hakkında Kanunda ve bu Kanunun ek ve tadillerinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu Kanun Bakanlıkta kurulması gereken birimleri saptamış ve şube müdürlükleri itibariyle her birimin görevlerini saymış bulunmaktadır.

Yetki devri ile ilgili esasların bu Kanunda yer alması gerekirdi. Bununla beraber Kanunda yetki devrine ait hükümlere hemen hiç rastlamıyoruz. Kanun koyucunun yetki devrini hiç dikkate almadan hareket etmiş olduğunu söylemenin, yerinde olacağı kanısındayız. Ancak Kanunda kullanılan bazı ifade biçimleri zorlanırsa, yetki devrine olanak hazırlayacak yolda tefsir edilebilir.

Kanunun, 5066 sayılı Kanunla değişik ikinci maddesinin son fıkrası, «müsteşar yardımcılarının, hangi işleri göreceği ve müsteşarların hangi işlerine yardımda bulunacakları Bakan tarafından belirtilir» denilmektedir. Kanunun bu hükmü ile, müsteşar muavinlerine, Bakanın yetki devrinde bulunması için olanak hazırlanmak istenmiş olduğu düşünülebilir. Yine kanunun 3571 sayılı kanunla değişik 7. maddesinde, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde «Umum Müdür Muavini, bütün işlerde Umum Müdürün yardımcısıdır» denilmektedir. Kanunun bu hükmünün de, Mahallî İdareler Genel Müdürünün Genel Müdür Muavinine yetki devretmesine olanak hazırlamak için konulmuştur diye tefsirde bulunmak mümkündür.

Kanuna serpiştirilmiş, çeşitli biçimde tefsire elverişli bu gibi hükümlerle Bakanlık Merkez Örgütünde yetki devrini düzenlemek mümkün görülmemektedir. Kaldı ki daha öncede değinmiş olduğumuz gibi mahkemelerimizin yetki devri konusundaki içtihatları, yetki devrini zorlaştıracak yönde gelişmiştir. Danıştayımızın kararlı içtihadına göre bir makama verilmiş olan yetkiler, sadece o makamda bulunan kimse tarafından kullanılabilir; ona kanunen vekâlet etmiyen yardımcıları tarafından kullanılamaz. Danıştayın modern kamu yönetiminin yetki devri esaslarına yabancı olan bu içtihadı karşısında, 1624 Sayılı Kanunun hükümlerine dayanarak Bakanlık Merkez Örgütünde yeterli bir yetki devri düzenlemesine gitmenin imkânsız olacağı görüşündeyiz Hatta Bakanlıkta, bugün uygulanmakta olan yetki devri esaslarına uyularak yapılan birçok işlemler, Danıştayın önüne gittiği takdirde, bunların yetkisizlik nedeni ile iptal edilmesi kuvvetle muhtemeldir.

C — ÇÖZÜM YOLLARI

Bakanlık Merkez Örgütünde yetki devri esasları, Bakanlık Teşkilât Kanununda yer almalıdır.

Üzerinde önemle durulması gereken husus, kanunda yer alması gereken esasların saptanması olmalıdır. Kanunda yer alacak hususların saptanmasında iki şık düşünülebilir :

1) Yetki devri ile ilgili ana esaslar ayrıntılı olarak kanunla düzenlenmelidir.

2) Kanun ilke olarak yetki devrine izin verdiğini belirtmeli ve yetki devrinin ayrıntılarının saptanması için Bakana yetki vermelidir.

D — ÖNERİ

Yukarıdaki çözüm yollarından ikincisini benimsemekteyiz. Yetki devri esaslarının ayrıntılarına kadar kanunda düzenlenmesi sakıncalıdır. Aksi halde değişen şartlara uygun değişikliklerin yapılması mümkün olamayacağı gibi, yetki devri tekniğindeki gelişmeler de dondurulmuş olur. Kanun ayrıntılara kadar inmemeli, bu hususların düzenlenmesini yönetmeliğe bırakmalıdır.

Bakanlık Merkez Örgütünde, yetki devrinin kanunla düzenlenmesi konusunda şu önerilerde bulunabiliriz :

1) Yetki devri ile ilgili hususlar, İçişleri Bakanlığının Teşkilât Kanunda yer almalıdır.

2) Kanunda, Bakanın Bakanlığı ile ilgili işlerin yürütülmesinde yetki devrinde bulunabileceği açıkca belirtilmelidir. Bakanlık Merkez Örgütündeki birim başkanlarının da kendi birimlerine verilmiş olan görevlerinin yürütülmesinde, alt kademelere yetki devrinde bulunabilecekleri de yine kanunda belirtilmelidir.

3) Kanun yetki devri ile ilgili hususların ayrıntılarına kadar inmemeli, bu hususların düzenlenmesini çıkarılacak bir «Yetki Devri Yönetmeliğine» bırakmalıdır.

SORUN : 2

A — SORUNUN TANIMI

Hiyerarşik kademelerin ve bu kademelerde çalışan personelin yetki ve sorumluluklarının ne olduğu bilinmemektedir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Bakanlık Merkez Örgütünde yer alan hiyerarşik kademelerin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları kesinlikle belli değildir. Bu kademelerde görev almış bulunan memurların da görevleri, yetkileri ve sorumlulukları belirtilmemektedir. Oysaki yetki devri yönünden, en başta bulunan yöneticiden en alt kademe olan masa memuruna kadar her kademenin görev, yetki ve sorumluluğunun bilinmesinde zorunluluk vardır. Bir kademe yetkilerini kesin olarak bilmezse, bu yetkilerden hangilerini devredeceği konusunda kararsızlığa düşmesi de normaldir. Bu koşullar içinde yapılacak yetki devirlerinin daima muğlak olması ve sınırlarının kesinlikle belirtilememiş olması kaçınılmaz olur.

Bu yüzden, ilgililerin bütün iyi niyetine, Bakanlık Merkez Örgütünde tam ve olgun bir yetki devrinde bulunmak isteklerine rağmen 3.7.1967 tarihli genelge ile yapılan yetki devirleri muğlak ve genel ifadeler kullanılarak yapılmak zorunda kalınmış, tadadî ve sınırları belli yetki devrinde bulunmak mümkün olamamıştır. Bunun sonucunda, yapılan yetki devri başarılı olamamış ve genellikle devredilen yetkiler kullanılmamıştır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Bu sorunla ilgili olarak yapılacak ilk şey, Bakanlığın amaç ve politikasının kesin olarak saptanması olmalıdır. Bunun yanında Bakanlığın görev ve yetkilerinin ne olduğu, sorumluluklarının nerede başlayıp nerede bittiği tam olarak belirli hale konulmalıdır.

Bundan sonra daha öncede açıklamış olduğumuz gibi Bakanlık Merkez Örgütü ile ilgili olarak iş analizi, iş sınıflandırması, iş basitleştirmesi (metot geliştirmesi), iş tanımı ve iş standardi-

zasyonu çalışmalarına geçilmelidir. Bu çalışmaları takiben her kademenin görev, yetki ve sorumlulukları tam olarak saptanmalıdır.

Bu hazırlıklar tamamlanmadan Bakanlık Merkez Örgütünde istenilen ölçüde ve yeterlikte yetki devri sağlanamaz. Çünkü tadadî ve sınırları belli bir yetki devri yapılabilmesi, bu hazırlık çalışmalarınıı yapılmasına bağlıdır. Yoksa, bugün olduğu gibi personel devredilen yetkileri kullanmaktan tamamen kaçınabilir veya sınırları iyi belirtilmemiş olduğu için bu yetkileri zaman zaman aşmak hatasına düşebilir.

D — ÖNERİ

Yetki devrine girişmeden önce Bakanlık Merkez Örgütünde şu hazırlık çalışmalarının yapılması uygun görülmektedir :

1) Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları tam ve kesin olarak saptanmalıdır.

2) Her Bakanlık kademesinin (birim başkanından masalara kadar) görev yetki ve sorumlulukları saptanmalıdır. Saptanan yetki ve sorumluluklar bir yönetmelik çıkarılarak hukukileştirilmelidir.

3) İş analizi, iş sınıflandırması, iş basitleştirmesi, iş tanımı ve iş standardizasyonu çalışmaları kesin olarak yapılmalıdır.

4) Yukardaki üç maddede zikredilen hususlarda yapılacak çalışmaların kısa sürede sonuçlandırılması mümkün görülmediğinden, bu çalışmalara vakit geçirmeden başlanmalıdır.

5) Bu çalışmalar, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğünce yürütülmeli ve bu Genel Müdürlük takviye edilmelidir.

6) Bu çalışmalar sonuçlandırılıncaya kadar 3.7.1967 tarihli Genelge ile yapılan yetki devri uygulamasına devam edilmeli, bu uygulamada kısıtlama yapmamalı, aksine bazı birimlerde gözlenen kararsızlık ve çekingenlikleri giderecek tedbirler alınmalıdır.

7) Görev, yetki ve sorumlulukların saptanması çalışmaları sonuçlandıktan sonra, değişen koşullara göre yeniden gözden geçirme zorunluluğu herzaman kendini hissettirecektir. Bu sebepten görev, yetki ve sorumlulukların saptanması çalışmaları bir noktada tamamen durdurulmamalı, kurulacak küçük bir birim eliyle çalışmalar devamlı hale getirilmelidir.

SORUN : 3

A — SORUNUN TANIMI

Emir - kumanda zincirinin iyi bir biçimde kurulmamış olması yetki devrinde zorluklar yaratmaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Bakanlık Merkez Örgütü incelendiğinde göze çarpan en önemli aksaklık, hiyerarşi pramidinin düzgün bir biçimde vücuda getirilmemiş olmasıdır. Hiyerarşik kademeler gerçek ihtiyaçlara göre kurulmamıştır. Bazı kademeler, üst kadro ve terfi imkânı sağlamak için kurulmuş izlenimini vermektedir. Örneğin Özlükişleri Genel Müdürlüğünde 3 Genel Müdür Muavinliği, 1 Müşavirlik vardır. Bunlara bağlı olan şube müdürlüğü adedi ise sadece beştir. Böyle bir örgütlenmede hiyerarşi pramidinin düzgün teşekkül etmiş olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Diğer genel müdürlüklerdeki durum da bundan farklı sayılmaz.

Hiyerarşi pramidinin düzgün teşekkül etmemiş olması emir - kumanda zincirinde de kopukluklar yaratmaktadır. Gereğinden fazla ve fuzulen ihdas edilmiş bir kademeyi işgal eden personel, kendisine yeterli bir görev düşmediği için tatmin olamamaktadır. Bu tatminsizlik onu, kendisine hiyerarşik olarak bağlı bulunan alt kademenin görev alanına karışmaya götürmektedir. Bu karışma sonucu emir kumanda zinciri bozulmakta, daha alt kademede bulunan personel iki amirden emir alır duruma düşmektedir.

Örneğin bir birimde gereğinden fazla genel müdür muavinliği ihdas edildiği takdirde, tatmin edici görev düşmemiş olan genel müdür muavini kendisine bağlı olan şube müdürünün görev alanına karışmakta ve fiilen bir çok konularda Şube Müdürlüğü yapmağa başlamaktadır. Bu takdirde şube müdürü yerine şeflerle veya masa memurları ile birçok konularda bizzat temas etmektedir. Böylece emir - kumanda zinciri bozulmaktadır. Bazı birimlerde gereksiz olarak kurulmuş olan daire başkanlıkları ve diğer kademeler için de aynı şey söylenebilir.

Emir - kumanda zincirinin bozulmuş olmasının şu sakıncaları ortaya çıkardığını söyleyebiliriz :

1) Bir memurun birden fazla amiri olmakta, bu, memurda şaşkınlık yaratmaktadır. İki amirden hangisinin emrini yapacağında kararsız kalmaktadır. Bu kararsızlık ve şaşkınlık memurun verimini düşürmektedir.

2) Üst kademenin görev alanına karışması, alt kademe personelinin moraline etkide bulunmakta ve onun şevkini kırmaktadır. Üst - ast ilişkileri de bundan etkilenmekte, bazı sürtüşmeler meydana gelmektedir.

3) Üstü tarafından görev alanına karışılan kademe amirinin, kendine bağlı personel üzerindeki otoritesi zayıflamakta disiplin tesisinde güçlük çekmektedir.

Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Belediye Dairesinde yaptığı araştırma sonucu, Sayın Bedri Nazlıoğlu konumuzla ilgili olarak şöyle demektedir (3) :

«... Dairede görevli personel arasında hiyerarşik bir kademeleşme mevcut değildir. Genel Müdürün, bütün diğer kademeleri atlayarak doğrudan doğruya bir büro memuruna emir vermesi veya bunun aksi olarak bir büro memurunun, herhangibir maksatla, diğer amirlerini gözetmeden Genel Müdüre baş vurması vuku bulmaktadır.

Bu tutumun personelin moraline ve görevdeki verimine menfi etkide bulunduğunu açıklamağa gerek yoktur. Doğrudan Genel Müdürden veya Daire Başkanından emir alan veya bunlarla muhatap olan bir memurun, şube müdürü ile normal ilişkiler kurması mümkün değildir. Neticede hizmet müteessir olmaktadır.»

Böyle bir ortam içinde başarılı bir yetki devrinde bulunulmasının ve devredilen yetkilerin de başarı ile kullanılmasının mümkün olamıyacağı açıktır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Bu soruna bulunacak çözüm yolu için, Bakanlık örgüt şemasının yeniden gözden geçirilerek hiyerarşi piramidinin düzgün olmasının sağlanması gayesi ile örgüt kademelerinin modern kamu yönetimi ilke-

(3) NAZLIOĞLU, a.g.e., s. 206

lerine göre saptanması gerekir. Özellikle emir - kumanda zincirinin bozulmasını önleyen tedbirler alınmalıdır.

Bu sorunla ilgili görülen çok önemli bir husus da yapılan yetki devirleri ile bu zincirin bozulmasının önüne geçmek olmalıdır. Yetki devirleri hiyerarşik kademenin en üstü olan Bakandan başlamalı sıra ile en alt kademelere kadar inmelidir. Bir amir yetki devrini bir alt kademesine yapabilmeli, kademe atlamamalıdır. Bu amir yetki devrini bir alt kademesine değil de, onu atlıyarak daha alt kademelere yaparsa, emir - kumanda zinciri bozulmuş olur. Çünkü kendisine yetki devredilen kademe, devredilen yetki ile ilgili konularda kendisinin hiyerarşik üstü durumunda olan kademe amiri ile değil kendisine yetki devreden kademe amiri ile ilişki kurmak isteyecektir. Bu şekilde bozulan emir-kumanda zinciri, yukarda açıklanan sakıncaların doğmasına sebep olacaktır.

Yetki devrinde ilke, her kademenin sadece bir alt kademeye yetki devretmesi, daha sonra gelen kademeye yetki devretmemesi ve bu kademeye yetki devrine de onun bir üstü durumunda olan kademenin yetkili kılınması olmalıdır. Daha önce de işaret etmiş olduğumuz gibi (Bölüm II, S. 26, bir kademe amirinin üstünden devraldığı yetkiyi kendine bağlı alt kademeye devredebilmesi için, kendine yetki devreden üstünün muvafakatını alması gerektiği kanısındayız.

Örneğin, bakan, genel müdürü atlıyarak genel müdür muavinine kendi adına yetki devrinde bulunmamalıdır. Bakan, adına yetki devrini genel müdüre yapmalı, fakat genel müdürü bu yetkilerden uygun gördüklerini muavinine devretmeye yetkili kılmalıdır. Genel müdür bu yetkileri muavinine devrederken de ayrıca Bakanlık Makamının onayını almalıdır.

D — ÖNERİ

Bu sorunla ilgili olarak aşağıdaki tavsiyelerde bulunabiliriz :

1) Bakanlık Merkez Örgütü yeni bir düzenlemeye tabi tutularak, modern örgütlendirme ilkelerinin gerçekleştirilmesine çalışılmalı, bilhassa düzgün bir hiyerarşi pramidi meydana getirmelidir.

2) Yetki devirleri emir - kumanda zincirinde bozukluk ve kopukluk meydana getirmiyecek şekilde yapılmalıdır. Bunu gerçekleştirmek için şu esaslara uyulmalıdır :

(1) Amir yetki devrini ilke olarak kendisinin bir alt kademesine yapmalıdır. Daha alt kademeye yapılacak yetki devri, bu kademe aracılığıyla yapılmalıdır.

(2) Üstünden aldığı yetkiyi kendine bağli olan alt kademeye devretmek isteyen bir amir, kendisine yetki devretmiş olan üstünün muvafakatını almakla yükümlü olmalıdır.

SORUN : 4

A — SORUNUN TANIMI

Devredilen yetkilerin niteliği açıklığa kavuşturulmamaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Bakanlığımız Merkez Örgütünde bugüne kadar yapılmış olan yetki devirlerini incelediğimizde bilhassa şu üç sorunun cevabının kesin olarak verilememekte olduğunu görürüz.

a — Devredilen yetkiler sadece bir imza yetkisinden mi ibarettir, yoksa karar ve icra yetkisini de kapsıyor mu?

b — Devredilen konularda devredenin ve devralanın yetkililik derecesi nedir?

c — Yetki devrinde devredenin ve devralanın sorumluluğu ne ölçüdedir?

Oysaki bu üç soruya yeterli bir cevap vermeden yapılan yetki devirlerinde bir vuzuha kavuşabilmek mümkün olmaz. Bu vuzuhsuzluk içerisinde yetkilerin kullanılmasında çekingenlik gösterilmesini de doğal karşılamak gerekir.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Yukarda tesbit ettiğimiz üç soruya tatmin edici cevap verebildiğimiz takdirde devredilen yetkinin niteliğinin yeter ölçüde açıklığa kavuşacağı kanısındayız. Bu sorulara gereken cevabı bulmağa çalışalım.

a — Devredilen imza yetkisi mi, yoksa karar ve icra yetkisi midir?

Daha önce etraflı şekilde açıklamağa çalışmış olduğumuz gibi (Bölüm II, S. 94), dünyada bu konuda iki temayül vardır. Anglo - Amerikan literatürü imza yetkisi diye bir yetki devri tanımamakta, devredilen şey karar ve icra yetkisini kapsamıyorsa, bunu bir yetki devri olarak kabul etmemektedir. Fransız yetki devri teorisi ve uygulaması ise «imza yetkisi» devri (délégation de signature), yetki devri (délégation de pouvoir) diye iki yetki devri tipi kabul etmiş ve bunlar farklı şekilde müesseseleştirilmiştir. Daha önce bu konuda yeterince açıklama yapmış olduğumuz için bunların üzerinde tekrar durmayacağız.

Bakanlığımız Merkez Örgütünde yetki devri uygulamalarına bir göz attığımızda yapılan yetki devirlerinin hem «imza yetkisi» hem de «karar ve icra yetkisi» niteliğinde olduğunu görürüz. Örneğin, 30.9.1960 tarihli ve 1099 sayılı Bakanlık Genelgesinin (Ek: 19) üçüncü maddesinde «Bakanlık Müsteşarı dairelerin Bakanlık Makamına arzettikleri her türlü muamelelere ve izinlere mütedair ve bucak müdürlerinin tayin ve nakillerine ait evrakı intaca mezundur» denilmektedir. Yapılan bu devir, karar ve icra yetkisi niteliğindedir. Yine aynı Genelgenin iki numaralı maddesinin B. bendinde «bir işe teallük eden bir muhabere evrakının noksanının, bir muamelenin neticelendirilmesi için izahat istemek veya vesaiki ikmal ettirmek gibi şekle ait bulunan binnetice Bakanlık Makamınca görülecek olan yazıları bu makamları işgal eden arkadaşlar (birim başkanları) kendi sorumlulukları altında namına imzaya mezundurlar» denilmektedir. Bu yetki devri de bir imza yetkisi niteliği taşımaktadır.

Uygulamadan bunlara daha pek çok örnek bulmak mümkündür. Bu bize Bakanlığımız uygulamasında hem karar ve icra yetkisi devrinin, hem de imza yetkisi devrinin yapılmakta olduğunu göstermektedir. Bu yönü ile bizim uygulamamız daha çok Fransa'nın yetki devri uygulamasına benzerlik taşıyorsa da, bünyemize uygun yetki devri tekniğini daha öncede işaret etmiş olduğumuz gibi (Bölüm II, S. 95), kamu hukuku ilkelerimize ve kamu yönetimi uygulamalarımıza dayanarak kendimiz geliştirmek zorundayız.

Bugüne kadar yapılan uygulamalar, «imza yetkisi devri» ile «karar ve icra yetkisi devri» arasında bir ayırım yapmanın yerinde olacağını göstermektedir. Bu ayırımın ana esasları, geriye kalan iki sorunun cevabını verdiğimiz zaman ortaya çıkacaktır.

b — **Mevzuatımızda Sorumluluk Anlayışı ve Yetki Devri**

Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi, yetki devri tekniğinde sorumluluk iki ana esasa dayanmaktadır :

1 — Birim başında bulunan yönetici yetki devretmekle baş yönetici olmaktan doğan sorumluluğundan kurtulamaz ve sorumluluğunu kimseye devredemez.

2 — Devredilen yetki ile sorumluluk birbirine uygun ve denk olmalıdır.

Bakanlık Merkez Örgütünde yetki devri uygulamalarında sorumluluk sorunu bu iki ana esasa dayanarak çözümlenmelidir.

Mevzuatımızda sorumluluk anlayışını inceleyerek, bu anlayışın yukardaki esaslara göre yetki devri tekniğine uygulanmasının mümkün olup olmayacağını açıklamağa çalışalım.

Bakanlık örgütünün başında Bakan bulunmaktadır. Bu sebepten önce Bakanın sorumluluğunu mevzuatımızda inceliyelim.

Bakanların sorumluluğu «siyasî sorumluluk» niteliğindedir. Bu sorumluluk Anayasamızın 105 inci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Konumuzla ilgili olarak bu maddenin ikinci fıkrası şöyle demektedir :

«Her Bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.»

Bu fıkra hükümünden de anlaşılacağı üzere, baş yönetici olan Bakan, yetkisini devretse bile siyasî sorumluluğunu devredemez. Çünkü bu fıkra hükmü icabı, emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden esasen sorumludur.

Anayasamızın bu hükmü yukarıda izah edilen sorumluluğun ana esaslarından birincisine tam olarak uygun düşmektedir.

Bakan dışında diğer Bakanlık Merkez Örgütü personeli için, mevzuatımız iki çeşit sorumluluk getirmektedir : Cezaî sorumluluk ve malî sorumluluk.

Daha önce de açıklamış olduğumuz gibi, (Bölüm II, S. 97), konumuzla ilgili olan bir önemli ilke Anayasamızın 33 üncü maddesinde yer almıştır. Bu maddenin 5 inci fıkrasında şöyle denilmektedir : «Ceza sorumluluğu şahsîdir.»

Anayasanın gerekçesinde de açıklandığı üzere, ceza sorumluluğunun şahsî olması demek, kişinin sadece kendi eyleminden sorumlu olması, başkasının eyleminden sorumlu olmaması demektir. Bu ilke uyarınca kişinin başkalarının yaptığı bir eylemden sorumlu tutulmaması gerekmektedir.

Anayasamızın cezaî sorumluluk konusundaki bu hükmü, yetki devrinde sorumluluğun saptanması yönünden önemlidir. Bu hükme göre, bir kimse yetkisini devrettiği zaman sorumluluğunu da onunla beraber devretmesi gerekir. Çünkü eylemi bu yetkiyi devralan kimse yaptığı için, bu eylemden yetkiyi devreden değil, devralan sorumlu olmalıdır. Ancak hiç unutmamak gerekir ki, yetkiyi devreden basiretli olarak hareket etmek, kime hangi yetkiyi devredeceğinde takdir hatasına düşmemek zorundadır. Bunun yanında devrettiği yetkinin iyi kullanılıp kullanılmadığını devamlı olarak denetlemek ve izlemek zorundadır. Yetkiyi devreden basiretle yetki devrinde bulunmamışsa, iyi denetleme ve izleme yapmamışsa, sorumluluktan kurtulması esasen mümkün olmaz.

Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi (Bölüm II, S. 97), malî sorumluluk ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 12 inci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu maddeye göre, kamu personeli görevini yaparken üçüncü şahıslara zarar verdiği takdirde, bu şahıslar kamu personeli aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun genel hükümlere göre personele rücu hakkı vardır. Ancak, bu maddenin gerekçesinde de açıklandığı üzere sadece «ağır kusur» hallerinde kurum personele rücu edebilmek olanağına sahiptir.

Malî sorumluluğun yetki devirlerine uygulanmasının da cezaî sorumluluktaki gibi olabileceğine evvelce değinmiştik. Yetki devreden, yetki devrinde takdir hatasına düşmemek, denetim ve izlemeyi devamlı yapmak zorundadır. Gerektiğinde kötü kullanılan yetkileri geri almak olanağına sahip olduğu dikkate alınırsa, hiç olmazsa cezaî ve inzibatî sorumluluktan kendini kurtaramaması gerekir. Yetki devredilenin kendi eylemlerinden sorumlu olması tabiîdir.

Sonuç olarak Bakanın siyasî sorumluluğunu devretmesinin mümkün olmadığını kesinlikle söyleyebiliriz. Cezaî ve malî sorumluluk hallerinde de genel bir ilke olarak, yetki devredenin kendisini sorumluluktan kurtaramayacağını, yetki devralanın sorumluluğunun verilen yetki ile denk olması gerektiğini, yürürlükteki mevzuatımız hükümlerine dayanarak söyleyebilmek mümkün gibi görünmekteyse de, bu hüküm-

lerin yetki devri uygulamalarının rahat bir şekilde yapılmasına imkân verecek nitelikte olmadığını kabul etmek gerekir. Mevzuat sorumluluk konusunda hertürlü kuşkuları önleyebilecek açıklıkta hükümler getirmelidir. Mevzuatta yer alacak sorumlulukla ilgili hükümlerin hangi esaslara dayanması gerektiğinde tam bir kanaate varabilmek için, bu hususu imza yetkisi ve karar ve icra yetkisi hallerinde ayrı ayrı incelemek ve devredilen konularda devreden ve devralanın yetkililik durumunu da dikkate almak zorundayız.

c — Devredilen Konularda Devredenin ve Devralanın Yetkililik Derecesi ve Sorumluluğu

Yetki devri uygulamalarımızda «imza yetkisi» ve «karar ve icra yetkisi» şeklinde bir ayrıma gitmenin uygun olacağına evvelce işaret etmiştik. Bu iki tip yetki devrinde nitelik farkı olduğu için yetkiyi devredenin ve devralanın sorumluluk ve yetkililik derecelerinin aynı olmaması zorunludur.

İmza yetkisi ve karar ve icra yetkisi devirleri hallerinde, sorumluluğunun ve yetkililik derecesinin ne olması gerektiği konusunu daha önce yeterince incelemiş olduğumuz için (Bölüm II, s. 99), burada tekrar üzerinde durmayacağız.

D — ÖNERİ

Bu sorunla ilgili olarak gerekli önerilerimizi daha önce açıklamıştık (Bölüm II, s. 98). Burada bunları tekrarlamayacağız. İl Genel Yönetimi için yapmış olduğumuz öneriler, Bakanlık Merkez Örgütü için de aynen geçerlidir. Sadece, yetki devredenin ve devralanın yetkililiği ve sorumluluğu ile ilgili ilkelerin, Bakanlık Merkez Teşkilât Kanununda yer alması gerektiğini belirtmekle yetinelim.

SORUN : 5

A — SORUNUN TANIMI

Bakan adına yapılacak yetki devirlerinin hangi kademe amirlerine yapılması gerekeceğinde tereddüt edilmektedir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Bakan adına yapılacak yetki devirleri hangi kademelere kadar inmelidir? Uygulamada bu soruya tatmin edici bir cevap verilememektedir. Bakanlık Merkez Örgütünde yetki devri geleneğini ve uygulamadaki gelişmeleri incelerken, Bakan adına yapılan yetki devirlerinin bazan şube müdürlerine kadar indiği (Ek: 17 ve 21), bazan da müsteşar muavinlerinden daha alt kademelere (hatta genel müdürlere) yetki devredilmemiş olduğu (Ek: 18) görülmektedir. Bakanlık merkezinde işyükünü incelerken de müsteşar ve müsteşar muavinlerinin işyüklerinin ağır olduğunu saptamış bulunuyoruz. Genel müdürlerin işyüklerinin de ağır olduğunu dikkate alarak soruna bir çözüm yolu bulmamız gerekmektedir.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Bakana ait olan yetkilerin hangi kademe amirlerine devri gerekeceğine karar vermeden önce, bu konuda dikkate alınması gereken bazı teorik ilkeler vardır. Bu ilkelerin nelerden ibaret olduğunu daha önce açıklamış bulunuyoruz (Bölüm: II, s. 17 ve 105). Soruna bu ilkelerin ışığı altında çözüm yolu arayalım.

Bakana ait yetkilerin hangi kademe amirlerine devredilmesi gerekeceği konusunda, üç sistem akla gelmektedir:

1) Bakana ait yetkiler sadece Müsteşar ve müsteşar muavinlerine devredilmelidir. Daha alt kademeye bu yetkilerin devri uygun değildir.

2) Bakana ait yetkiler Müsteşar ve müsteşar muavinlerinden başka, birim başkanlarına da devredilmelidir.

3) Bakana ait yetkiler şube müdürlerinden Müsteşara kadar bütün kademe yöneticilerine devredilmelidir.

Bu üç sistemi ayrı ayrı ele alarak kuvvetli ve zayıf yönlerini incelemeye çalışalım ve Bakanlığımız bünyesine en uygun sistemi bulmağa gayret edelim.

a — Bakana Ait Yetkiler Sadece Müsteşar ve Müsteşar Muavinlerine devredilmelidir.

Bu görüşü savunanların ileri sürdükleri deliller şunlardır :

1) Müsteşar ve müsteşar muavinleri Bakanlık Makamının bünyesi içinde sayılmalıdır. Bunlar adeta Bakanlık Makamının bir cüzü-

dürler. Bakana ait yetkilerin ancak bunlara devredilmesi uygun olur. Bu bünyenin dışında kalanlara Bakana ait yetkilerin devri ve Bakan yerine evrak imzalamaları doğru değildir.

2) Bakan adına evrak imzalayabilmek yetkisi belli bir kademeye yükselmiş olanlara tanınabilir. Bu kademe de müsteşar muavinliği kademesinin daha altında olmamalıdır.

3) Danıştay, bir hak doğuran veya bir mükellefiyet yükleyen yazıların, Müsteşar veya müsteşar muavinlerinden daha alt kademeye Bakan adına imzalatılmış olmasını bazan yetkisizlik nedeni ile iptal sebebi saymaktadır.

4) Daha alt kademeye de yetki devredildiği takdirde koordinasyon ve denetim olanakları zayıflamaktadır.

Bu görüşe karşı olanlar ve daha alt kademeye de Bakana ait yetkilerin devri gerektiğini savunanlar ise şu delilleri öne sürmektedirler :

1) Müsteşarın ve müsteşar muavinlerinin işyükü çok ağırdır. Müsteşar çoğu zaman mesainin bitiminden sonra geç vakitlere kadar çalışmak zorunda kalmaktadır. Bakanlık mevkiinin politik yönü dikkate alınarak, Bakanlığın en üst teknik yöneticisinin Müsteşar olduğu düşünülürse, onun en üst kademede yönetim işleriyle uğraşması, mesaisinin hemen hemen tamamını örgütlendirme, planlama, denetim, koordinasyon ve motivasyon gibi görevlere ayırması gerekir. Müsteşarın günlük işlere fazla boğulması üst yönetim faaliyetlerini aksatır.

Müsteşar muavinleri Bakan adına yazı imzalamaktan başka bir işe bakamaz durumdadırlar. Halbuki onların, daha çok, üst yönetim faaliyetlerinde Bakanın ve Müsteşarın yardımcısı olmaları gerekir. Yazışmaların yarattığı ağır işyükü, onların bu fonksiyonlarını engellemektedir.

2) Müsteşar muavinleri, bugünkü iş hacmi içersinde Bakan adına imzaladıkları yazıları, değil incelemek, okumak olanağından bile yoksundurlar. Bu sebepten, onların, imzaladıkları evraka bir katkıları olamamaktadır. Evrakın birçok kademe amirinin parafesinden sonra, müsteşar muavinine imzaya gitmesi, o evrakın bir üst merciin daha denetiminden geçmesini teminden ziyade, evraka bir şekil vermek gayesine matuf gibi görünmektedir.

3) Müsteşar muavinlerinin Bakan adına imzaladıkları evrakların çoğu teknik nitelikte yazılardır. Müsteşar muavinlerinin bazı teknik konuları, birim başkanları ve o birimin diğer kademe yöneticileri kadar bilmeleri imkânsızdır. Bu bakımdan teknik yazıların müsteşar muavinlerine imzaya gitmesi, tamamen gereksiz bir işyükü yaratmaktan başka bir gayeye hizmet etmemektedir.

4) Gereği olmadığı halde, Müsteşar veya müsteşar muavinine imzaya gönderilmesi evrakın, bir gün, bazanda birkaç gün gecikmesine sebep olmaktadır. Bu gecikmeyi haklı gösterecek sebep bulmak mümkün değildir.

5) Danıştayın, müsteşar veya müsteşar muavininden başkası tarafından Bakan adına imzalanmış yazılara dayanılarak yapılan eylem ve işlemleri, yetkisizlik nedeni ile iptal edebileceğini söylemek, fazla geçerli görülmemektedir. Zira Bakalık Makamınca kanunun verdiği izne dayanarak yapılacak yetki devirlerinin, herhangi bir iptale konu teşkil edebileceği düşünülemez.

b — Bakana ait yetkiler Müsteşar ve müsteşar muavinlerinden başka birim başkanlarına da devredilebilir

Bu görüşe göre, Bakan adına yetkilerin birim başkanlarından (genel müdürler, Hukuk Müşaviri ve Tetkik ve Teftiş Kurulu başkanları) daha alt kademeye devredilmemesi gerekmektedir. Bu görüşün de kuvvetli ve zayıf yönleri vardır. Bunlara da kısaca değinelim.

Bu görüşü savunmak için şu deliller öne sürülebilir :

1) Birim başkanlarına da Bakan adına imza yetkisi vermek suretiyle, Müsteşar ve müsteşar muavinlerinin işyükü azaltılmış olmaktadır.

2) Böylece teknik mahiyette olan yazıları birim başkanının imzalaması sağlanmış ve bu tip yazıların konuya birim başkanına göre daha az vakıf olan Müsteşar ve müsteşar muavinlerinin önüne gitmesi önlenmiş olmaktadır.

3) Evrakın bir kademenin imzasını daha beklemesi için geçen zaman tasarruf edilmiş olmaktadır.

Bu görüşe karşı olarak da şu görüşler öne sürülebilir:

1) Daha önce incelemiş olduğumuz gibi, birim başkanlarının işyükü esasen fazladır. Önemsiz bazı yazılar için birim başkanlarının işgal edilmesi doğru değildir. Alınmış bir onayın ilgiliye tebliği veya dosyanın tamamlanması için basit bir yazının mahallinden istenmesi gibi hiçbir önem taşımıyan yazılar, eskiden genel müdür muavininin veya şube müdürünün parafesi ile genel müdür görmeden müsteşar muavini tarafından imza edilmekte iken, bu kez bu yazıları genel müdür imzalamak zorunda kalacaktır. Sonucunda müsteşar muavinin işyükünde bir azalma olacaksa da aynı ölçüde genel müdürün işyükünde artış olacaktır.

Birim başkanlıkları da başında bulundukları birimin üst yöneticisidirler. Onların da günlük ve önemsiz işlere fazla boğulmamaları gereklidir. Aksi halde birimin üst yönetim faaliyetleri aksar ve bundan da hizmet zarar görür.

2) Eskiden birim başkanına uğramadan müsteşar muavinine giden evrakın, şimdi müsteşar muavininin yerine genel müdüre imzalatılmasında hiçbir zaman kazancı olmayacağı açıktır.

c — Bakana ait yetkiler, şube müdürlerinden Müsteşara kadar bütün kademe yöneticilerine devredilmelidir

Bakan adına imza yetkisinin şube müdürlerine verilmesinin karşısında olanlar, fikirlerini desteklemek için ilk olarak takdim ettiğimiz sistemin lehinde olarak evvelce zikretmiş olduğumuz delilleri ile sürmektedirler.

Bu sistemin lehinde olanlar da görüşlerini desteklemek için şu delilleri ileri sürmektedirler:

1) Müsteşarın, müsteşar muavinlerinin ve hatta genel müdürlerin işyüklerinde arzu edilen rahatlığı sağlamak için, genel müdürlerin altındaki kademelere de Bakan adına evrak imzalamak yetkisi verilmelidir. Şube müdürlerine, daire reislerine ve genel müdür muavinlerine Bakan adına imza yetkisi verilmedikçe üst kademe amirleri kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilecek rahatlığa kavuşamazlar.

2) Şube müdürlerine, daire başkanlarına ve genel müdür muavinlerine yetki devredildiği takdirde evrak akımında rahatlık ve istenen sürat temin edilmiş olur. Böylece işin veriminde belirli bir artış sağlanır.

3) Karar ve icra yetkilerinin birim başkanlarından daha alt kademelere verilmesi uygun görülmediği takdirde, sadece imza yetkisi niteliğinde yetkiler devredilebilir ve bu da yine devirden beklenen sonucu sağlar.

4) Yetki devirlerinin şube müdürlerine kadar genişletilmesinin denetim ve koordinasyon olanaklarını kısıtlayacağı öne sürüldüğü takdirde, imza yetkilerini Bakanın daha alt kademeye değil de birim başkanına vermesi ve birim başkanının bu yetkileri kendi sorumluluğu altında daha alt kademelere devretmeğe yetkili kılması da düşünülebilir. Bu takdirde hiyerarşik bağlılıklar ve emir - kumanda hatları daha sağlam ve mantıklı hale konulmuş olur.

5) Bu sistemin uygulanmasıyla, yetkilerin, olayların ortaya çıktığı ve işlerin görüldüğü en yakın mercie devredilmesi gerektiğine dair, ana ilkelerden birisine de uyulmuş olur. Böylece hizmetin görülmesinde azamî sürat ve verim sağlanır.

6) Müsteşardan şube müdürüne kadar çeşitli kademelere yapılan geniş yetki devirlerinin, personelin moraline çok olumlu etkileri olacağını da hesaba katmak gerekmektedir. Kendisinden sonra birkaç kademenin daha incelenmesinden ve parafesinden geçeceğini bildiği yazıya, bir kademe amirinden gerekli dikkat ve itinayı göstermesini beklemek boşuna olur. Bu sebepten, uygulamada, birçok kademenin parafesinden geçmiş olan yazıların, son şekliyle bile önemli hataları taşıdığının yapılan gözlemlerde saptanmış olduğuna daha önce değinmiştik.

D — ÖNERİ

Bakanın yetkilerini hangi kademe amirine devretmesi gerekeceğine dair üç sistemin akla geldiğini açıklamış ve bu sistemlerin kuvvetli ve zayıf yönlerini tartışmış bulunuyoruz. Bakanın yetkilerini devredebileceği kademeler hakkındaki önerilerimizi sıralayalım.

1 — Bakana ait yetkiler Müsteşardan şube müdürlerine kadar her kademe amirine devredilmelidir.

2 — Karar ve icra yetkileri birim başkanlarından daha alt kademeye devredilmemelidir.

3 — Birim başkanlarından daha alt kademeye sadece Bakan adına imza yetkisi devredilmelidir. Ancak bu imza yetkisi doğrudan Ba-

kan tarafından devredilmemelidir. Bakan, adına imza yetkisini birim-başkanına devretmeli ve birim başkanına bu yetkileri daha alt kademeye devredebileceği konusunda yetki vermelidir. Birim başkanı bu yetkileri kendi sorumluluğu altında, uygun gördüğü alt kademelerine dağıtabilmelidir.

SORUN : 6

A — SORUNUN TANIMI

Personel zihniyet yönünden yetki devrine yatkın değildir.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Bakanlık Merkez Örgütü personeli zihniyet yönünden yetki devrine yatkın değildir. Yatkın olmayış hem üst kademe amirlerinde, hem de alt kademe amirlerinde gözlenmektedir. Yatkın olmayışı, en belirli şekilde 3.7.1967 tarihli Genelgeden sonraki uygulamalara bakarak anlayabiliriz.

3.7.1967 tarihli Genelge ile en geniş anlamında, yetki devri olanağı her kademe amiri için sağlanmıştır. Hayrete şayandır ki, bu Genelge sadece Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde tam olarak uygulanmış, diğer genel müdürlükler ve birim başkanlıkları bu yetki devri olanağından yararlanmak istememişlerdir. Bir müsteşar muavini, bana, imza için gelen bazı yazıları «Genel Müdürünüz bu yazıyı Bakan adına imzalayabilir ve buna yetkilidir» diyerek geri çevirdiğini, yaptığım mülakat sırasında açıkça söylemiştir. Bundan başka, Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde alt kademelere yapılan yetki devirlerine, diğer birimler olumsuz tepkiler göstermişlerdir. Hüküm ifade eden yazıların şube müdürlerince imzalanmasının kesin olarak aleyhinde olduğunu ve özlük-işlerinde yapılan yetki devirlerini isabetli görmediğini bir Birim Başkanı, yaptığım mülâkat sırasında söylemiştir. Nitekim bu birim başkanı astına hemen hiç yetki devretmemişti ve yetki devrine bir zorunluluk görmediğini söylemekteydi.

Yetki devrine yatkın olmayışın hem üst kademe, hem de alt kademe yöneticilerinde mevcut olduğu yaptığım mülâkatlar sırasında anlaşılmış bulunmaktadır.

Bazı üst kademe yöneticileri, yetişmiş astlarının bulunmaması nedeniyle yetki devrinde bulunmadıklarını söylemişler, fakat astlarının yetişmesi için hiçbir tedbir düşünmemiş olduklarını da itiraf etmişlerdir. Bazıları da yetki ile beraber sorumluluğu devretmek olanağını bulamadıkları için yetki devrinde bulunmak istemediklerini söylemişlerdir.

Bazı alt kademe yöneticileri, kendilerine devredilen yetkileri kullanmakta isteksizlik göstermektedirler. Yaptığım mülâkat sırasında bir alt kademe amiri, üstüm bana yetki devrinde bulunmuş olsa bile, bu yetkiyi ona sık sık danışmadan kullanmak istemem demiştir. Oysaki verilen bir yetkinin kullanılmasında tereddüt gösterilmesi ve bu yüzden sık sık yetki devreden üstün işgal edilmesi, yetki devrinden beklenen faydayı büyük ölçüde ortadan kaldırır. Zira yetki devrinde asıl gaye üstün iş yükünde rahatlık sağlamaktır. Nitekim üstü de bu personele hiç yetki devrinde bulunmamıştır.

Bir kademe amiri de astına yetki devrinde bulunulduğu halde onların bu yetkileri kullanmağa istekli olmadıklarını ve evrakları kendisine imzaya göndermeğe devam ettiklerini, yine yaptığım mülâkat sırasında söylemiştir.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Genellikle Türk yöneticisi ferdiyetçi zihniyet içersinde yetişmiştir. Ekip çalışması alışkanlığına sahip değildir. Bu sebepten yetki devrinde uygun bir anlayışa sahip olamamaktadır.

Daha önce de izah etmiş olduğumuz gibi (Bölüm II, s. 98), kamu yönetimi personelinin yetki devrine yatkın olmayışının sebeplerini, hizmet içi eğitime önem verilmeyişine bağlamak gerektiği görüşündeyiz.

D — ÖNERİ

1) Personelin zihniyet yönünden, yetki devrine yatkın hale getirilebilmesi için hizmet içi eğitime önem verilmelidir. Bu eğitim hem alt, hem üst kademe yöneticileri için çok gerekli görülmektedir.

2) Yetki devrinde bulunmanın, özellikle alt kademe yöneticileri için yetiştirici yönü dikkate alınmalıdır. Şimdiye kadar hiç fikri sorul-

madığı ve daima rutin işlerle uğraştığı için imali fikre alışmamış bir kimseye, yetki devriyle, kafasını kullanmasını gerektirecek görevler verilirse, bu yetkiyi kullanmak istememesini normal karşılamalıdır. Yapılacak şey önce basit yetkiler devrederek onu buna alıştırmaktır. Bir süre sonra, bu personelin, önemli yetkileri başarı ile kullanabilecek derecede yetişmiş olduğu görülecektir.

SORUN : 7

A — SORUNUN TANIMI

Yetki devirlerinde istikrar sağlanamamaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Bakanlık Merkez Örgütünde yetki devri uygulamalarını incelediğimiz zaman, karşılaştığımız önemli sorunlardan birisinin de istikrarsızlık olduğunu görmekteyiz. Yetki devri uygulamaları, her Bakan değiştiğinde önemli ölçüde değişikliğe uğramaktadır. Bu uygulamalar Bakanın şahsî görüş ve eğilimlerinin etkisi altındadır.

Bazan Bakan değişikliği olmadan, diğer kademe amirlerinin değişmesi halinde de değişiklikler olmaktadır. Aynı Bakanın zamanında üç müsteşarın değiştiği, müsteşarlardan üçünün de devrettiği yetkilerin farklı olduğu uygulamada saptanmış olan bir hususdur.

Genel müdürlerin yaptıkları yetki devirlerinde istikrarsızlık çok daha açıktır. Bazı genel müdürler hiçbir personel değişikliği olmadan ve hiçbir yeterli gerekçeye dayanmadan, alt kademelere yaptıkları yetki devirlerinde değişiklikler yapmaktadırlar. Bu hususa özellikle Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde sık sık rastlanmıştır. Mahallî İdareler Genel Müdürünün sözlü emirleriyle yetki devrinde bulunduğu, esaslı gerekçeye dayanmadan bu yetkileri geri aldığı uygulamada çok görülmüştür.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi yetki devirlerinden randıman alınabilmesi, istikrar sağlanması ile mümkün olur. Özellikle alt

kademelere yapılan yetki devirlerinde bir intibaksızlık dönemi geçirilmesi olağandır. Başlangıçta bazı aksaklıkların olmasından kaçınılamaz. Buna bakarak devredilen yetkilerin geri alınması hatalıdır. Devredilen yetkiden beklenen sonucun elde edilebilmesi intibak devresinin geçmesinden sonra olur.

Bir personele yetki devredildikten sonra, bu yetkinin geri alınması ile onun otoritesinin sarsılacağını, hiç olmazsa şevkinin önemli ölçüde kırılacağını tekrar hatırlatalım.

Daha önce de işaret etmiş olduğumuz gibi (Bölüm II, S. 125), yetki devrinde istikrarı sağlamak için önemli iki tedbir düşünülebilir :

a — Yetkiler şahsa değil makama devredilmelidir.

b — Yetki devri işlemi bazı şekil şartlarına tabi kılınmalıdır.

a — Yetkinin Makama Devri

Yetki şahsa değil de makama devredildiği zaman, yetki devredenin ve devralanın şahıslarında meydana gelecek eğişikliklerden yetki devri zarar görmez ve yetki devrinde istikrar sağlanmış olur. Ancak yetki devrinin şahsa değil de makama yapılmış olmasının sakıncası olarak, şahsın yetenek, bilgi ve diğer nitelikleri dikkate alınarak yetki devrinde bulunabilme olanağının elden kaçırılmakta olması ileri sürülebilir. Bu iddiaya karşılık ise, Bakanlık Merkez Örgütünde hiyerarşik kademelere getirilen personelde esasen belli nitelikler arandığını ve bu nitelikleri taşımayanların bu kademelere getirilmediğini, dolayısıyle bu görevlere atanan personelde önemli nitelik farkları bulunmadığını söyleyebiliriz.

b — Yetkinin Şekil Şartları

Yetki devrinde istikrar sağlayan en önemli hususlardan birisi de, yetki devri işlemini bazı şekil şartlarına tabi kılmaktır. Yetki devri işleminin sözlü değil de yazılı yapılmasının ve devir işleminin ilân edilerek üçüncü şahıslara duyurulmasının zorunlu olması gibi bazı şekil şartlarına tabi tutulması halinde, yetki devrinin istikrarına önemli katkıda bulunulmuş olur. Zira, sözlü yapılan bir yetki devri, yazılı olarak yapılmış ve ilân edilmiş yetki devrine göre daha kolaylıkla geri alınabilir.

Kaldı ki, sözlü yapılmış bir yetki devri genellikle muğlaktır ve sınırları arzu edilen şekilde belli olmayabilir. Bu muğlaklık içerisinde, yetkinin sınırlarını çeşitli etkiler altında daraltıp genişletebilmek mümkündür. Bu ise bir istikrarsızlık sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yetki devrini şekil şartlarına tabi kılmanın, bu sorunla ilgili olmayan bir yararı daha düşünülebilir ki ona da değinmeden geçmeyelim. Muğlak ve sınırları belli olmayan bir yetkiyi kullanmaktan ast çoğu zaman kaçınabilir veya bu yetkiyi kullanırken devamlı bir kuşku içerisinde olabilir. Bu durum ise yetki devrinin başarısını etkiler.

Yapılan yetki devirlerinin ilân edilmesi, bu yetkiler kullanılarak yapılan işlemlere, üçüncü şahıslara karşı, kuvvet kazandırır ve kaza mercilerine açılan davalarda savunma olanaklarını artırır.

D — ÖNERİ

Bu sorunla ilgili olarak, İl Genel Yönetiminde Yetki Devri Bölümünde yaptığımız öneriler; Bakanlık Merkez Örgütü için de geçerlidir. Bu önerileri kısaca hatırlatmakla yetinelim.

1) Yetki devirleri şahsa değil, makama yapılmalıdır.

2) Yetki devirleri sözlü değil, yazılı olarak yapılmalıdır.

3) Yetki devirlerinin ilânı gerekli olarak kabul edilmelidir. Bilhassa üçüncü şahıslar için bir hak doğuracak veya müekllefiyet yükleyecek işlemlere imkân veren yetkilerin devri halinde, ilânı zorunlu olmalıdır.

SORUN : 8

A — SORUNUN TANIMI

Yeterli bir denetim ve izleme yapılamamaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Daha önce de temas etmiş olduğumuz gibi (Bölüm II, S. 33), başarılı bir yetki devri, başarılı bir denetim mekanizması kurmak ve bunu devam ettirmekle mümkün olur.

Bakanlığımız yetki devri uygulamalarına baktığımızda, denetim ve izlemenin hemen tamamen ihmal edilmekte olduğunu görürüz. Bunda denetim olanaklarının yeterli ölçüde elde bulunmamasının da büyük rolü vardır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Bakanlık Merkez Örgütünde yapılan yetki devirlerinin denetimi için şu olanaklar düşünülebilir :

a — Belli devrelerde rapor isteme,

b — Evrak önüne gelince denetleme,

c — Sözlü temaslar,

d — Teftiş,

e — İşlemlerin standardize edilmesi,

f — Yetki devri alanının denetime olanak verecek ölçüde tutulması.

İl Genel Yönetiminde yetki devrini incelerken de değinmiş olmamıza rağmen, denetleme ve izleme araçlarının hangilerinin daha iyi olabileceğini, kuvvetli ve zayıf yönlerinin neler olduğunu teker teker ele alarak daha yakından inceleyelim.

a — Belli Aralıklarla Rapor İsteme

Yetki devrinin, izleme ve denetiminin yapılması için en çok kullanılan araçlardan birisi, belli devrelerde rapor verme zorunluluğunun konulmasıdır. Bu uygulaması kolay olan bir araçtır. Bu sebepten bu araca sık sık baş vurulmaktadır.

Ancak bu yola baş vurmanın olumsuz bir yanı vardır ki, o da kendisine rapor verilen amirin bu raporun doğruluk derecesini denetlemek zorunda kalmasıdır. Amir kendisine verilen raporun doğruluk derecesini denetlemezse bir süre sonra bir raporlar klişeleşmiş duruma gelir ve işe yarar olmaktan çıkar.

b — Evrak Önüne Gelince Denetleme

Yetki devrinde belki en çok kullanılan denetim ve izleme araçlarından birisi de, herhangibir sebeple evrak önüne gelince bunu yapmaktır. Bu aracın kolaylığı sebebiyle çok kullanılmakta olmasına rağmen, etkili bir denetim aracı değildir. Bu yolla yapılacak denetimde başarı şansı tesadüflere kalmış bulunmaktadır. Esasen yetki devrinde bulunan amirin önüne, yetki devrinde bulunduğu konularda evrakın gelmemesi asıldır.

c — Sözlü Temaslar

Bu denetim aracına da, uygulama kolaylığı sebebiyle sık sık başvurulmaktadır. Ancak bu yolla başarı kazanılması da daha ziyade tesadüflere kalmaktadır.

d — Teftiş

Yetki devri uygulamalarının, diğer, teftiş edilmesi gereken konularla beraber, mülkiye müfettişlerince teftiş edilmesi ve bu yolla izleme ve denetimin yapılması akla gelebilir. Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 2 inci mddesi, Merkez Kuruluşunun da Teftiş Heyetince teftiş edilebileceğini hükme bağlamıştır. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, 17 inci maddesinde, Merkez Kuruluşuna dahil dairelerin teftiş edilebilmesini Bakanın emir ve izinine bağlamıştır. Merkez daireleri devrevî teftişe tabi değildir. Son on yılı kapsayan incelemede merkez dairelerinin hiç teftiş edilmemiş olduğu anlaşılmaktadır.

Sayın Şevki Pazarcı İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Araştırma Raporunda, merkez kuruluşlarının teftiş edilip edilmemesi gerektiğini ayrıntıları ile incelemiş bulunuyor (6). Ben bu konunun tartışmasına girmeyeceğim. Ancak Merkez birimleri dar bir alanda uzmanlaşmışlardır. Yapılan işlemler derin bir uzmanlığı gerektirmektedir. İçişleri Bakanlığının bütün taşra kuruluşlarını teftişle görevli olan mülkiye müfettişlerinin, merkez kuruluşlarını teftiş edebilecek derecede uzman olmaları beklenemez. Onların yapacakları bu teftişten de fazla bir yarar umulamayacağı açıktır.

---

(6) PAZARCI, Şevki, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Araştırma Raporu, İç - Düzen yayını (Teksir halinde) cilt : 1, Ankara, 1970 s. 34 - 43

Bu sebepten Merkez Örgütünde yetki devri uygulamalarının mülkiye müfettişlerince teftiş edilebilmesi mümkün değildir. Birim başkanlarınca yapılacak mürakabeyi bu konuda yeterli saymak gerekmektedir.

e — İşlemlerin Standardize Edimesi

İşlemler standardize edildiği zaman, hem yetki devrinde bulunmak kolaylaşır, hem de yetki devrini izleme ve denetleme olanakları artar. Bakanlık merkez kuruluşlarının işlemleri sathi bir incelemeye tabi tutulduğunda bile, standardize etme olanaklarının ne derece fazla olduğu görülmektedir.

Standardizasyon, yetkinin devrinde ve denetiminde yararlı olduğu gibi, maliyetinin düşürülmesinde ve süratinin artırılmasında da yararlı olacaktır.

f — Yetki Devri Alanının Denetime İmkân Bırakacak Ölçüde Tutulması

Yetki devirleri alt kademelere doğru genişledikçe denetim ve izme olanakları azalır. Bu yüzden yapılan yetki devrini yeterli izleme ve denetim yapılmasını mümkün kılacak bir alanın dışına taşırmamak gerekir.

Bakan adına yapılan yetki devirleri şube müdürlerine kadar uzandığı takdirde izleme ve denetim olanakları önemli ölçüde azalmaktadır. Bu sakıncayı önlemek, denetim ve izleme olanaklarını artırmak bakımından, birim başkanının altında olan kademelere yapılacak Bakan adına imza yetkisi devirleri doğrudan bu kademelere yapılmamalı birim başkanına yapılmalıdır. Birim başkanı kendi sorumluluğu altında bu yetkileri daha alt kademelere devretmelidir. Böylece birim başkanının daha alt kademeye yapılan yetki devirlerini etkili bir şekilde denetlemesi de sağlanmış olacaktır.

D — ÖNERİ

Yetki devirlerinin devamlı olarak denetim ve izlenmesinin zorunlu olduğunu dikkate alarak şu önerilerde bulunabiliriz :

1) Yetki devri uygulamaları devamlı olarak izlenmeli, yeni şartların gerektirdiği değişiklikler gecikmeden yapılmalıdır.

2) Yetki devri uygulamalarını izleme ve denetleme görevi ile müsteşar muavinlerinden birisi görevlendirilmelidir. Bilhassa denetim yönünden üst kademe amirlerinin yetki ve sorumluluğu devam etmekle beraber, birinci derecede sorumluluk, bu müsteşar muavinine ait olıdır.

3) Bakan adına imza yetkisi devirleri birim başkanı aracılığıyle ve onun sorumluluğu altında yapılmalıdır.

3) İşlem standardizasyonu çalışmalarına derhal başlanmalıdır.

SORUN : 9

A — SORUNUN TANIMI

Gelen evrakın havalesi üst kademeden alt kademeye doğru yapılmaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

İçişleri Bakanlığına gelen bütün evrak ilk önce Kâğıt İşleri Müdürlüğüne gelmekte, orada kayıt yapıldıktan sonra ait olduğu birime intikal ettirilmektedir. Evrakın Bakanlık birimlerine gelişinden sonra, her birimde ayrı işlem görmektedir. Bakanlık birimlerinde gelen evrakın gördüğü işlemlere kısaca bir göz atalım.

a — Özlük İşleri Genel Müdürlüğüne Gelen Evrakın Gördüğü İşlemler

Özlük İşleri Genel Müdürlüğüne gelen evrak önce Muamelat Bürosunda Evrak Masasına gelir. Bu Masa Memuru tarafından ilgili şubeye havale edilir ve kaydı yapılır. Eğer evrakın nereye havale edilmesi gerektiğinde Evrak Masası Memuru tereddüt ederse, Muamelât Bürosu Şefi havale edeceği yeri söyler. Muamelat Bürosu Şefi de evrakın nereye havale edilmesi gerektiğinde tereddüt ederse, evrak, İşlemler Şubesi Müdürüne götürülür ve onun uygun göreceği şubeye havale edilir.

Havale edilerek ilgili şubeye gelen evrak kayıt edildikten sonra büro şefine gelir. Büro şefi şube müdürünün görmesini gerektirecek kadar evrakı önemli bulmazsa, gereğini kendi takdirine göre yapar ve evrakla ilgili işlem hazırlanmış olarak imza veya parafe için şube müdürüne gelir.

Büro şefi evrakı şube müdürünün görmesini gerektirecek derecede önemli bulursa, evrak üzerinde hiçbir işlem yapmadan onu şube müdürüne getirir. Şube müdürü evrakı kendi yetkisi içinde görürse, büro şefine işlemin nasıl yapılacağına dair direktif verir ve işlem bu direktife göre yapılarak tamamlanır.

Şube müdürü evrakı kendi yetkisi içinde görmezse, önemine göre müdür muavinine ya da Genel Müdüre götürür. Onlardan alınacak direktife göre işlem yapılır.

b — Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde Gelen Evrakın Gördüğü İşlemler

Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne gelen evrak önce Müstakil Şube Müdürüne gelir. Müstakil Şube Müdürü evrakların arasında Genel Müdürün görmesini gerektirecek derecede önemli olanını ayırır ve diğerlerinin Evrak Masasına verir. Müstakil Şube Müdürü ayırdığı önemli evrakı vakit geçirmeden Genel Müdüre arzeder.

Evrak Masası Müstakil Şube Müdürünün iade ettikleri evrakın öncesi olanlarını öncesinin bulunduğu şubeye havale eder, kaydını yapar ve ilgili şubeye gönderilir. Gelen evrakın öncesi yoksa Evrak Masası memuru kendi takdirine göre havale eder. Ancak böyle evrakın havalesinin doğru yapılıp yapılmadığını denetlemesi için tekrar Müstakil Şube Müdürüne götürür. Müstakil Şube Müdürünün gerekli gördüğü düzeltmelerden sonra kaydı yapılarak evrak ilgili şubeye gönderilir.

Evrak ilgili şubede önce daire başkanlarının önüne gelir. Daire başkanı evrakı gördükten sonra şube müdürüne gönderir. Şube müdürü ilgili büroya havale eder.

c — İller İdaresi Genel Müdürlüğüne Gelen Evrakın Gördüğü İşlem

İller İdaresi Genel Müdürlüğüne gelen evrak önce bu işle görevlendirilmiş olan şube müdürüne gelir. Onun tarafından ilgili şube-

lere havale edilir. Kayıt yapıldıktan sonra havale edilen şubelere dağıtılır. İlgili şubeye gelen evrak şube müdürüne gelir. Şube müdürü tarafından ilgili memura havale edilir.

d — Nüfus İşleri Genel Müdürlüğüne Gelen Evrakın Gördüğü İşlem

Nüfus İşleri Genel Müdürlüğüne gelen evrak önce genel müdür muavinlerinden birisine gelir ilgili şubelere genel müdür muavini tarafından havale edilir. Havaleden sonra evraklar topluca Genel Müdüre arzedilir. Genel Müdür evraklar hakkında gereken direktifi verir ve hatta gerekli gördükleri için verilecek cevabın müsvettelerini bizzat hazırlar, iliştirir. Bundan sonra evraklar şubelere gider.

Bakanlık Merkez Örgütündeki başlıca birimlerde gelen evrakın havalesi ile ilgili işlemlerin nasıl yapıldığını kısaca incelemiş bulunuyoruz. Bu inceleme bize her birimdeki uygulamanın diğerlerinden farklı olduğunu göstermektedir. Özlük İşleri Genel Müdürlüğü hariç diğerlerinde havale yetkileri şube müdürü veya daha üst kademe amirlerine verilmiş bulunmaktadır.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLLARI

Çeşitli Genel Müdürlüklerin gelen evrakla ilgili işyükü önemli ölçüdedir. Her genel müdürlüğe son beş yıl içinde gelen ve giden evrak sayıları (Ek : 22) de gösterilmiştir. Bu evrakın havalesi önemli bir işyükü teşkil etmektedir. Nitekim Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne 1970 yılında ortalama her iş gününde 133 evrak gelmiş bulunmaktadır. Özlük İşleri Genel Müdürlüğüne de aynı yıl içinde her iş günü ortalama 137 adet evrak gelmiş bulunuyor.

Bir günde gelen evrakların sadece birkaç tanesi büro şefinden daha üst kademe amirinin görmesini gerektirecek önemde olmaktadır. Birkaç evrakı görebilmek için, bu kadar çok sayıda evrakın havale külfetini şube müdürüne veya daha üst kademe amirlerine yüklemenin anlamı yoktur.

Kaldı ki, gelen evrakın havalesi üst kademeden alta doğru yapılmış olduğu takdirde, evrakın ilgili masaya gelmesine kadar bir iki gün

kaybedilmektedir. Hele Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde uygulanan sisteme göre gelen evrakın, iki üç günden önce ilgili masaya gidemiyeceği tahmin edilir. Zira bu Genel Müdürlükte, gelen evrak tesellüm edildikten sonra, yukarda izah edildiği gibi, iki defa Müstakil Şube Müdürünün önüne gelmekte, daire başkanı ilgili şube müdürü, muhtemelen büro şefi kademelerinden sıra ile geçerek ilgili masaya intikal edebilmektedir.

Kademe amirlerini gereksiz işyükünden kurtarmak ve işlemlere sürat kazandırmak için üsten alta doğru havale sisteminden vazgeçilmelidir. Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde uygulanan havale sistemi diğer Bakanlık Merkez birimleri için iyi bir model teşkil edebilecek durumdadır. Bu Genel Müdürlükte uzunca bir süredenberi uygulanan havale sistemi, üst kademe amirlerini çok sayıda evrak havale etmek yükümlülüğünden kurtarmış ve işlemlerde sürat sağlamıştır. Bugüne kadar bu sistemde önemli bir aksaklığa da rastlanmamıştır.

D — ÖNERİ

Bakanlık Merkez Örgütü birimlerinde havale sisteminin şu esaslara göre düzenlenmesi uygun görülmektedir :

1) Birimlere gelen evrak kayıt edildikten sonra doğrudan doğruya büro şeflerine intikal ettirilmelidir.

2) Büro şefi kendisine gelen evrakları masalara havale etmeli, sadece şube müdürünün hemen görmesini gerektirecek derecede önemli olan evrakı ona getirmelidir.

3) Evrak, daha üst kademenin hemen görmesini gerektirecek derecede önemli ise, şube müdürü tarafından görmesi uygun görülen üst kademe amirine götürülmelidir.

SORUN : 10

A — SORUNUN TANIMI

Taşar örgütlerine devredilmesi gereken bazı yetkiler Merkez Örgütünde kullanılmaktadır.

B — SORUNUN NEDENLERİ

Taşraya devredilmesi mümkün olan bazı yetkiler Merkez tarafından kullanılmaktadır. Bu çeşit uygulamanın en belirli örneği bazı taşra personelinin yıllık ve hastalık izinlerinin Merkez Örgütünce verilmekte olmasıdır. Halbuki 657 sayılı Kanunun 103 üncü madesi, yıllık izinlerin «amirin» uygun göreceği zamanlarda kullanılmasını öngörmektedir. İzinin Bakanlıkça verilmesi gerekeceğine dair bir kayıt yoktur. Yine 105 inci maddede düzenlenmiş bulunan hastalık izinlerinin de, Bakanlıkça verilmesine dair bir açıklık yoktur. Bakanlıkça atanan taşra personelinin yıllık ve hastalık izinlerinin verilmesi yetkisi, vali ve kaymakamlara devrolunduğu takdirde Merkez Örgütü önemli bir işyükünden kurtulabilir.

Bu konuda gerekli inceleme yapıldığı takdirde, tezkiye varakalarının doldurulması gibi, taşraya devri kabil olabilecek başka konuların daha bulunabilmesi kabildir.

C — TAHLİL VE ÇÖZÜM YOLU

Taşraya devredilebilmesi mümkün olan bir yetkinin merkezde kullanılmasında ısrar edilmesinin, daha önce de açıklanmış olduğu gibi (Bölüm II, S. 49) bilhassa şu sakıncaları olabilir :

1) Merkez Örgütünde esasen ağır olan iş hacmini daha da ağırlaştırmış olur. Taşraya devri kabil olan, nisbeten önemi az olan görevlerle işgal edilmiş olan personel, devri kabil olmayan önemli işlere gereken zamanı ayıramaz ve bu işleri ihmal edebilir.

2) İşlemin süratle görülmesi mümkün olmaz ve yazışmalarla zaman kaybedilir.

3) Taşrada kolayca yapılabilecek bir işlem Merkezde görülürse ilâve personel istihdamı ve yazışmalar gibi nedenlerle maliyeti yükselir.

4) Yetkileri fazla Merkezde toplamak, taşra personelinin morali üzerinde olumsuz etki yapar ve onların verimine etkide bulunur.

Ancak şunu önemle kaydetmek gerekir ki, her yetkinin mevzuat engel hüküm getirmemiş diye, taşraya devredilmesi uygun olmaz. Yapılacak işlemler için global bilgilere ihtiyaç varsa, birçok personelin görüş birliğine ve danışmasına gerek duyuluyorsa, hepsinden önemli ola-

rak işlemin yüksek nitelikte yapılması zorunlu ise, bu yetkinin taşraya devredilmemesi gerekir.

Taşraya devredilecek yetkilerin saptanması için yapılacak çalışmalarda bu ilkelere uyulması gerektiği görüşündeyiz.

D — ÖNERİ

1) Merkezde kullanılmasına zorunluluk duyulmayan yetkiler, mevzuatta da engel hüküm bulunmadıkça taşraya devredilmelidir.

2) Araştırmamızın kapsamı hangi yetkilerin taşraya devri gerektiğinin saptanmasına elverişli değildir. Bunun ayrı bir çalışma konusu yapılması yerinde olur.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ

İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde iş hacmi, yetki devri tekniğinden yararlanılmadan sitesinden gelinemeyecek kadar fazladır. Yapılan yetki devirleri yeterli değildir.

Personel zihniyet yönünden yetki devrine yakın değildir. 1967 yılında bir Genelge ile verilen yetki devri olanaklarından gerektiği şekilde yararlanılmamıştır. Yazılar, hiçbir gereği olmadığı halde, çok sayıda personelin incelenmesinde geçirilmesine devam edilmektedir. Çok parefeli yazışma sistemi, zannedildiği gibi işin niteliğini yükseltmemekte, aksine düşürmektedir. Evrak akımında rahatlık ve çabukluk sağlanamamakta, işler gecikme ile ve kalitesiz olarak yürütülmektedir.

Üst kademe personeli, yeterli bir yetki devrinde bulunmamış olduğundan gereksiz bir işyükünün ağırlığı altındadır. Bu ağır işyükü, onların, yüksek yönetim faaliyetlerine yeterli zaman ayırmalarına engel olmaktadır.

Alt kademe personeli, yetkilerin üst kademelerde toplanmış olmasından şikâyetçidir. Bu onun moralini etkilemekte ve işe olan bağlılığını zayıflatmaktadır.

1967 yılında çıkarılan Genelgeyle uygulamaya konan yetki devri sistemi birçok yönlerden yetersiz ve isabetsizdir. Bunları sorunlar halinde saptamış bulunuyoruz. Ne varki, bu Genelge bütün yetersizliklerine ve isabetsizliklerine rağmen, Merkez Örgütü birimlerinin hepsi ta-

rafından uygulama alanına konulmuş olsaydı, bugün her yönü ile daha ileri yetki devrine uygun bir ortam bulabilecektik.

Modern kamu yönetiminin, yetki devri tekniğinden yararlanıldığı ölçüde başarılı olabileceği unutulmamalıdır. Bu yüzden, 1967 yılında bu konuda atılan ileri adımları geri döndürmemek, bugünkü yetki devri uygulamalarında kısıtlanmalara gitmemek gerekir. Yapılacak şey, bugünkü sistemin aksaklıklarını önleyecek ve eksikliklerini giderecek tedbirleri almaktan ibarettir.

Ek : 1

ANKARA VALİLİĞİ

İl Planlama Br : D - 19/637 Ankara

Konu : 1969 yılı yatırımları Hk. 6.6.1970

1969 yılı mahallî idareler ve genel ve katma bütçeli dairelerin yatırımların ilçelerde namına tetkik ve kontrol ve görevli Vali Muavinlerinin bakacakları ilçeleri gösterir liste aşağıdadır.

İlçelerin yatırım çalışmaları Vali Muavinleri tarafından çok muntazam şekilde takip ve kontrol edilecek, kontrol sonuçları değerlendirilerek bildirilecektir.

İlçe kaymakamları bu konudaki ilk temaslarını vali muavinleri ile yapacaklar, bana intikali gereken hususlar müştereken getirilecektir. Yatırım çalışmalarının başarılı ve noksansız uygulanması vali muavini ve kaymakam arkadaşlarının gösterecekleri başarılı çalışmada görmek mümkün olacaktır.

Bilgi edinilmesini ve gerekli hassasiyetin gösterilmesini, başarı dileklerimle birlikte, rica ederim.

İmza
Naci Bozkurt
Ankara Valisi

Dağıtım :

Vali Muavinlerine,

Kaymakamlıklara,

Yardımcı dairelere yazılmıştır.

M. Kemal Demirtaş	**M. Raşit Bilgegürün**	**A. Hikmet Özgensoy**
Çubuk	Sulakyurt	Balâ
Kalecik	Kırıkkale	Şereflikoçhisar
Elmadağ	Delice	Çankaya
Altındağ	Keskin	**Sabahattin Çakmakoğlu**
Alâattin Öskiper	**A. Lâmi Gözen**	Yenimahalle
Haymana	Ayaş	Kızılcahamam
Polatlı	Beypazarı	Çamlıdere
	Nallıhan	
	Güdül	

Ankara Vali Muavinleri Arasında Yapılan İş Bölümü

M. Raşit Bilgegürün :

1 — Adalet Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

2 — Maliye Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

3 — Gümrük ve Tekel Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

4 — Yukarıda yazılı hizmetlerle ilgili Komisyon Başkanlığı,

5 — Verile emirleri ve dilekçeler.

A. Hikmet Özgensoy :

1 — Enerji ve Tabii Kay. Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

2 — Ulaştırma Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

3 — Çalışma Bak. nın Vil. İlgili işleri (Bölge Çalışma Md. İş ve İşçi Bulma Kur.)

4 — Sanayi Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

5 — Dışişleri Bak. nın Vil. ilgili işleri (Protokol işleri ve halkla münasebetler)

7 — Vakıflar, Diyanet ve Tapu Kadastro İşleri,

8 — Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüğü işleri,

9 — Sivil Sav. Sek. Sivil Sav. Md. İkâz ve Alarm Amirliği,

10 — Yukarıda yazılı hizmetlerle ilgili Komisyonların Başkanlığı,

11 — Daimi Encümen ve Özel İdare Müdürlüğü,

12 — Verile emirleri ve dilekçeler.

M. Kemal Demirtaş :

1 — Belediye ve Köycülük işleri,

2 — YSE. Müdürlüğü

3 — Yukarıda yazılı hizmetlerle ilgili Komisyonlar Başkanlığı,

4 — Verile emirleri ve dilekçeleri.

A. Lâmi Gözen

1 — İçişleri Bak. nın Vil. İlgili İşleri (Hukuk İşleri Md., Nüfus, Daire Md., Valilik Kal)

2 — İl İdare Kurulu,

3 — Millî Eğitim Bak. Vilâyetle ilgili iş. (Millî Eğit. Md. Anıt Kabir Müzesi, Arkeoloji Müzesi, Etnoğrafya Md., Büyük Millet Meclisi Müzesi Md. Kütüphaneler.)

4 — Halk Eğt. hizmetleri ve şehirsel toplum kalkınması, Pilot Proje çalışmaları,

5 — Basınla alâkalı işler,

6 — İl Planlama İşleri ve envanter çalışmaları,

7 — Devlet İstatistik Enstitüsünün Vilâyetle ilgili işleri,

8 — Yukarıda yazılı hizmetlerle ilgili Komisyonların Başkanlığı,

9 — Verile emirleri ve dilekçeler.

Alâattin Öskiper :

1 — Millî Savunma Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

2 — Köy İşleri Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

3 — Ticaret Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

4 — Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Vilâyetle ilgili işleri,

5 — Veteriner İşleri Müdürlüğü,

6 — Yukarıda yazılı hizmetlerle ilgili Komisyonlar Başkanlığı,

7 — Verile emirleri ve dilekçeler,

8 — Tarım Bakanlığı işleri,

9 — İmar ve İskân Bakanlığı işleri,

10 — Kömür tevzi işleri,

Sabahattin Çakmakoğlu :

1 — Emniyet Md. ve İl Jandarma K. lığı (Köy telefonları, ile ilgili çalışmalar dahil)

2 — Yukarıda yazılı hizmetlerle ilgili Komisyonların Başkanlığı,

3 — Verile emirleri ve dilekçeler,

4 — Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birliği,

5 — Terminal işleri.

Ek : 2

GAZİANTEP VALİ MUAVİNLERİ ARASINDA GÖREV TAKSİMİ

Tablo I

Vali Yardımcısı Nihat Tözge

1 — Adalet Bakanlığı

2 — Millî Savunma Bakanlığı (Garnizon, 47 Piyade Alay Komutanlığı) Kale ve Akyol Askerlik Şubesi Başkanlıkları.

3 — İçişleri Bakanlığı, 23 Seyyar J. T. Komutanlığı, Belediye Başkanlığı, Emniyet, Jandarma, Sivil Savunma, Nüfus, Özel İdare Müdürlüğü, Yazı İşleri, Evrak, Sicil Kalemi, Planlama, Basın, Sirküler Büroşu.)

4 — Dışişleri Bakanlığı (Protokol işleri)

5 — Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı (Sağlık Müdürlüğü, Hükümet tabibliği, Sıtma Eradikasyonu bölge başkanlığı, sağlık müesseseleri.)

6 — Çalışma Bakanlığı (Bölge Çalışma Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar, İş ve İşçi Bulma Kurumu)

7 — Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı (D.S.İ. 65 Şube Şefliği)

8 — İmar ve İskân Bakanlığı (İl İmar Müdürlüğü, T. Emlâk Kredi Bankası Md.)

10 — İdare hey'eti ve memurin muhakematı.

Tablo : II

Vali Yardımcısı M. Reşit Yalın

1 — Devlet Bakanlığı (Müftülük, Beden Terbiyesi Bölge Başkanlığı, Tapu Sicil Muhafızlığı, Tapulama Md. Şehir Kadastro Md. Vakıflar Bölge Md.)

2 — Maliye Bakanlığı (Defterdarlık, Bölge Muhakemat Md., T.C. Merkez Bankası Md., Devlet Malzeme Ofisi Md.)

3 — Millî Eğitim Bakanlığı (Millî Eğitim Md. Millî Eğitim Yayınevi, Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birliği Başkanlığı.)

4 — Bayındırlık Bakanlığı (Bayındırlık Md. Yapılar 9. Bölge Md. Karayolları 54. Şube Şefliği.)

5 — Ticaret Bakanlığı (Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı, Bölge Ticaret Md. İhracat Kontrolörlüğü, Pamuk Merkezi, Borsa Komiserliği, T.C. Ziraat Bankası, Et ve Balık Kurumu.)

6 — Gümrük ve Tekel Bakanlığı (Gümrük İdare Başmemurluğu, Tekel Başmüdürlüğü, Tekel İçki Fabrikası Md.)

7 — Tarım Bakanlığı (T.C. Ziraat, Veteriner, Zirai Mücadele Karantina, Bağ Bahçe Araştırma Enstitüsü, Meteoroloji Md. Orman Bölge Şef. Ziraî Donatım Kurumu.)

8 — Ulaştırma Bakanlığı (PTT Md. Devlet D. ve Havayolları Md.)

9 — Sanayi Bakanlığı (Sanayi Md. Sümerbank Satış Mağ. Md. Etibank Md. Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Çimento Fab. Md.)

10 — Turizm ve Tanıtma Bakanlığı (İl Radyosu Md.)

11 — Arazi ve Bina Vergisi İtiraz Komisyonu.

Tablo : III

İl Hukuk İşleri Md. Bahçe Kepkep
Vergi İtirazı Tetkik Komisyonu 5917 sayılı Kanun uygulaması.

Tablo : IV

Savunma Sekreteri Zeki Bekem
Savunma Sekreterliğine ait işlemler.

Ek : 3

İZMİR VALİ MUAVİNLERİ ARASINDA YAPILAN İŞ BÖLÜMÜNE AİT TALİMAT

1 — Vali Muavini H. Kâzım Ataman tarafından yürütülecek işler :

1 — Adalet Bakanlığına müteallik işler,

2 — Millî Savunma Bakanlığına müteallik işler, (Askerlik Meclisleri, askerlik yoklamaları ile ilgili hususlar dahil)

3 — İçişleri Bakanlığına taallûk eden işlerden

a — Emniyet ve asâyiş işleri,

b — Özlük İşleri Genel Müdürlüğü ve Gereç Müdürlüğüne ait işler,

c — Sivil Savunma İdaresi Başkanlığına ait işler,

4 — Özel İdare ve İl Daimî Encümeni işleri ve muamelâtı, (Valinin mazereti halinde Encümene başkanlık)

5 — Arazi ve Bina vergisi itiraz komisyonu işleri, (Valinin mazereti halinde komisyona başkanlık)

6 — Vilâyet Daire Müdürlüğü Sicil Bürosu, Evrak ve Yazı İşleri Kalemleri ve Muamelât İşleri,

7 — Korunmaya muhtaç çocukların korunmasına ait 6972 sayılı kanun tatbikatı, (Koruma Birliği ve Yurtlarına ait işler, Birlik Encümeni Başkanlığı dahil)

2 — Vali Muavini Azmi Karaca tarafından yürütülecek işler :

1 — İçişleri Bakanlığına müteallik işlerden :

a — İller İdaresi Genel Müdürlüğüne ait işler,

b — Nüfus İşleri Genel Müdürlüğüne ait işler,

c — Köy ve Belediyeler muamelâtı,

2 — Maliye Bakanlığına müteallik işler. (Vergi Daireleri ve M vazzaf İtiraz Komisyonlarına ait işler dahil)

3 — Ticaret Bakanlığına ait işler,

4 — Ulaştırma Bakanlığına ait işler,

5 — Çalışma Bakanlığına müteâllik işler.

6 — Gümrük ve Tekel Bakanlığına ait işler.

7 — Sanayi Bakanlığına ait işler,

8 — Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına ait işler,

9 — Devlet İstatistik Enstitüsüne müteallik işler,
(Her türlü sayımlar ve anketlerle ilgili hususlar dahil)

10 — İl İdare Kurulu, Memurin Muhakemat Encümeni işleri ve kurullar başkanlıkları. (İdare Kurulu Kalemi Muamelâtı ile İnzibat Meclisi Muamelâtı dahil)

3 — Vali Muavini Nurettin Yılmaz tarafından yürütülecek işler :

1 — Dışişleri Bakanlığına ait işler. (Konsolosluklar ve Protokol işleri dahil)

2 — Tarım Bakanlığına ait işler,

3 — Sağlık Bakanlığına ait işler,

4 — Köyişleri Bakanlığına müteallik işler,

a) Y.S.E. Genel Müdürlüğüne ait işler,

b) Toprak ve İskân Genel Müdürlüğüne ait işler,

c) Toprak - Su İşleri Genel Müdürlüğüne ait işler,

d) Halk Eğitim Genel Müdürlüğüne ait işler.

5 — Toplum Kalkınması çalışmaları ve Bergama - Kozak ormanıçi köylerine ait pilot projenin yürütülmesi,

4 — Vali Muavini Mekin Sarıoğlu tarafından yürütülecek işler :

1 — Millî Eğitim Bakanlığına müteallik işler,

2 — Bayındırlık Bakanlığına ait işler,

3 — Turizm ve Tanıtma Bakanlığına müteallik işler, (İl Turizm Komitesi çalışmaları ve muamelâtı dahil)

4 — İmar ve İskân Bakanlığına ait işler,

5 — Devlet Planlama Teşkilâtına müteallik işler. (İl Koordinasyon Kurulu ve planlama bürosu çalışmaları ve muamelâtı dahil)

6 — Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğüne ait işler, Valinin mazereti halinde istişare Kuruluna Başkanlık dahil)

7 — Basın işleri. (İl Basın Bürosu dahil)

8 — İl Yıllığı çalışmaları.

5 — 5439 sayılı kanuna göre Valilik emrinde görevli Kaymakam Nazım Peştemalcı tarafından yürütülecek işler :

1 — Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait işler,

2 — Tapu ve Kadostro Genel Müdürlüğüne ait işler,

3 — Diyanet İşleri Başkanlığına ait işler,

4 — Kömür Satış ve Tevzi Müessesesine müteallik işler,

5 — 5917 sayılı kanun tatbikatına ait eylem ve işlemler,

6 — Valiliğin tevdi edeceği sair işler ve tetkikler,

7 — Lüzum ve içtihaç halinde vali muavinlerine yardımcı olmak.

1 — Şifreli muhaberat, gizli ve zata mahsus evrak ve yazışmalar,

2 — Haber alma işleri,

3 — Asayişe müessir olaylarla ilgili yazışmalar ve raporlar,

4 — Her türlü istizanlar, esasa müteallik talep ve teklifler, plan tatbikatı ile ilgili hususlar ve devre raporları,

5 — Kaymakam, Bucak Müdürleri, İl İdare Şube Başkanları ile amirlerin tayin nakil, terfi, taltif ve tecziye gibi özlük işlerine müteallik iş ve eylemleri tarafından yürütülecek ve imza olunacaktır. Bu-

lunmadığım zamanlarda acele hallere münhasır olmak üzere ilgili Vali Muavini bu hususlarda adıma imzaya yetkilidir.

7 — İl Daimî Encümenine tevdi edilecek evrak ve teklifler tarafından havale olunacaktır. Bulunmadığım zamanlarda bu işi yapmaya Vali Muavini H. Kâzım Ataman yetkilidir.

8 — Makamın imzasına sunulacak yazılar, varsa evveliyatı ile beraber, daire müdürleri, ya da her türlü izahatı vermeye yetkili sorumlu memurlar tarafından getirilecektir. (Önceden mutabakata varılarak kaleme alınan yazılar müstesnadır.)

9 — Vali Muavinleri, kendilerine mevdu hizmetlere ait itâ emirlerini ve mukaveleleri Vali adına imzaya yetkilidirler.

10 — Yalnız ve ancak hesabata ve teknik hususlara ait işlere münhasır olmak üzere Defterdar Kemâl Elhan'a Vali adına imza yetkisi verilmiştir.

11 — Bakanlıklar ve Genel Müdürlükler, Savunma Sekreterliği ifadesi ile kelen her türlü yazılar önce İl Savunma Sekreterliğine tevdi edilecek ve Sekreterlikçe bilgi alındıktan sonra ilgili daireye sevk olunacaktır.

Keza Sivil Savunmaya müteallik olarak dairelerden çıkacak yazılar İl Savunma Sekreterliğine prafe ettirildikten sonra makama imzaya getirilecektir.

12 — Dilekçeler, münhasıran Muavinler ve tarafımdan kabul ve havale edilecektir. 5439 sayılı kanunla İl emrine verilen İçişleri memurları ile İl Maiyet memurları da dilekçe kabul ve havale ederler. Kabul ve havale edilen dilekçelerin akibeti takip edilir ve neticesi behemahal ilgililere duyurulur.

13 — Komite, kurul, encümen, komisyon, meclis gibi kurumları tayin ve tesbit eylediği toplantılara ait gündemler, toplantıda en az 24

saat evvel makama tevdi edilecek ve bulunmadığım bu kabil toplantıların neticeleri hakkında keza en geç ertesi günü bana bilgi verilecektir.

14 —Hastalık, izin ve sair sebeplerle 24 saatten fazla görevi başında bulunamayan Vali Muavinine mevdu iş ve hizmetler diğeri tarafından yürütülür.

15 — İşbu talimat 2 Ekim 1967 Pazartesi gününden itibaren tatbik olunur.

Namık K. Şentürk
İzmir Valisi

Ek : 4

ANTALYA VALİLİĞİ VAZİFE TAKSİMİ

16. 17. 18. 19
Ağustos

a — **Bizzat Tarafımdan Yapılacak İşler :**

1 — Bakanlıklarla yapılan gizli ve zata mahsus yazışmalar ile şifre ve önemli telsiz muhaberatı,

2 — Önemli Turizm işleri,

3 — Siyasî partilere ait veya siyasî olan karar ve hüküm ifade eden yazışmalar,

4 — Bilcümle amir ve memurların tayin, terfi ve idarî tecziye gibi Özlük işleriyle her daire ve müessesesinin başında bulunan en büyük amirin izin işi,

5 — Genel meclis ve daimî encümen başkanlıkları ve kararları,

6 — Bilcümle Bakanlıklarla yapılan karar ve hüküm ifade eden yazışmalar ile mühim talep ve istizanlar,

7 — İçişleri Bakanlığı ile yapılan bilcümle muhaberat (asayişe müessir olmayan vukuat bildirileri hariç)

8 — 10.000 lira ve daha fazla ödemelerin itâ amirlikleri (memur ve müstahdemlerin maaş ve ücretleri hariç)

9 — Yukarıdakiler dışında kalan ve muavinler tarafından bana getirilmesinde lüzum ve faide görülen diğer hususat,

10 — Yazılı veya şifahi olarak vereceğim emre göre bazı ruhsatlar tarafımdan tedvir olunacaktır.

b — Vali Muavini Halûk Yergök'ün yapacağı İşler :

1 — Devlet Bakanlıklariyle bağlı dairelerin işleri,

2 — Adalet Bakanlığı ile ilgili işler,

3 — İçişleri Bakanlığı ile ilgili işler (Emniyet, Jandarma hariç)

4 — Millî Eğitim Bakanlığı ile ilgili işler,

5 — Bayındırlık Bakanlığı ile ilgili işler,

6 — İmar ve İskân Bakanlığı ile ilgili işler (Afet Müdürlüğü, İmar Müdürlüğü, İskân Müdürlüğü,

7 — Çalışma Bakanlığı ile ilgili işler,

8 — Turizm ve Tanıtma Bakanlığı ile ilgili işler,

9 — Müstakil Umum Müdürlükler ve Beden Terbiyesi işleri,

10 — Köy İşleri Bakanlığı ile ilgili işler (Halk Eğitim Başkanlığı ve YSE Müdürlüğü, Topraksu Bölge Müdürlüğü)

c — Vali Muavini Hayati Güvenç'in Yapacağı İşler :

1 — Millî Savunma Bakanlığı ile ilgili işler,

2 — Dışişleri Bakanlığı ile ilgili işler (Protokol işleri)

3 — Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı ile ilgili işler,

4 — Maliye Bakanlığı ile ilgili işler,

5 — Sağlık Bakanlığı ile ilgili işler,

6 — Tarım Bakanlığı ile ilgili işler,

7 — Ticaret Bakanlığı ile ilgili işler, (Banka, şirket kooperatifler.)

8 — Sanayi Bakanlığı ile ilgili işler,

9 — Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgili işler, (DSİ, Maden İrtibat),

10 — Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile ilgili işler,

11 — İdare hey'eti muamelâtı ve 5917 sayılı kanun tatbikatı,

12 — Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili işler,

A) Dilekçe havalelerine her iki Vali Muavini yetkilidir,

B) Muavinlerin yukarıdaki vazife taksimi esasına göre kendilerine bağlı dairelerle ilgili kurul ve komisyonlara başkanlık edeceklerdir,

C) Çarşı ve mahalle bekçileri ve müstahdemler ile ilgili bilcümle muamelât ait olduğu muavin tarafından tedvir olunacaktır.

Ç) Devair ve müessese amirinden başka memurların izin işleri muavinler tarafından onanacaktır.

D) Bakanlıklar, Vilâyetler, dairelerden ve kazalardan gelen posta evrak memurları tarafından aralarındaki vazife taksimine göre muavinlere havale ettirecek ve bunlardan mühimlerini muavinler bana göndereceklerdir.

E) Hastalık, mezuniyet ve inhilal gibi uzun veya kısa sebeplerle görevi başında bulunmayan bir muavinin işinide diğer muavin yapacaktır.

Ek : 5

T. C.

TRABZON VALİLİĞİ

YAZI İŞLERİ KALEMİ

Sayı : 619/429 Trabzon

Konu : Vali Muavinler arasında görev taksimi Hk. 2/6/1967

İlgi : 24/9/1966 gün ve yazı işleri kalemi 916 - 644 sayılı yazımız.

Vali Muavinleri arasında görev bölümü ve yazışmalar aşağıdaki esaslar üzerine yürütülecektir.

Bilgilerinizi rica ederim.

Celâl Kaya Can
Vali

Dağıtım :
Vali Muavinlerine
İlçelere
Dairelere

Vali Muavini Namık Perk
(Telefon No: 1126)

1 — Adalet: İl Cumhuriyet Savcılığı ve diğer savcılıklar.

2 — Millî Savunma: Kolordu Komutanlığı, Askerlik Dairesi, Askerlik Şubesi Başkanlıkları.

3 — Millî Eğitim: Üniversite, Eğitim Enstitüsü ve Millî Eğitim Md.

4 — Tarım : Teknik Ziraat Md., Ziraat Mücadele ve Karantine Reisliği, Veteriner Md., Orman Baş Md., Orman İşletme Md., Meteoroloji Md., ve Zirai Donatım Bölge Md.

5 — Sağlık: Sağlık Md., Sıtma Eradikasyon Sağlık Kurumları.

6 — Ticaret: Bölge Ticaret Md., Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı, Borsa Komiserliği, Fındık Tarım Satış Kooperatif Md. ve Et - Balık Kurumu.

7 — Sanayi: Bölge Sanayi Md.

8 — Bölge Çalışma Md. İş ve İşçi Bulma Kurumu, Sosyal Sigortalar Şube Md., Sendikalar.

9 — Gümrük ve Tekel: Gümrük Md., Gümrük Muhafaza Amirliği, Tekel Baş Md., Yaprak, Tütün Bak. ve İş Evi Merkez Md.

10 — Ulaştırma: Liman Başkanlığı, Denizcilik Bankası İşletme Md., PTT Baş Md., PTT Merkez Md., Hava Yolları Meydan ve İşletme Md.

11 — Bankalar

12 — Dernekler

Vali Muavini Hayrettin Hekim (Telefon No: 2780)

1 — Başbakanlığa Bağlı Planlama Teşkilâtı ve Toplum Kalkınması Çalışmaları, Grup Tapu Md., Tapu Sicil Muhafızlığı, Vakıflar Md., Müftülük.

2 — İçişleri: Jandarma 4. Böl. K. İl ve İlçe Jandarma Komutanlıkları, Jandarma İstihbarat Amirliği, Emniyet Md. Doğu Bölgesi Emniyet Müfettişliği, Nüfus Md., İl Savunma Sekreterliği ve Sivil Savunma Md.

3 — Defterdarlık ve Vergi İtiraz Komisyonu.

4 — Karayolları 10. Bl. Md., Bayındırlık Md., DSİ 83. Şb. Baş Mühendisliği, Liman İnşaat Kontrol Mühendisliği, Yapı ve İmar Bölge Md.

5 — Köy İşleri Bakanlığı: Halk Eğitimi Başkanlığı, Toprak-Su 14. 1. Md. YSE. 10. Mıntaka Kontrol Amirliği, YSE Md., Orman Köylerini Kalkındırma Grup Md., Toprak ve İskân Md.

6 — İmar Md.

7 — Mahallî İdareler: Özel İdare Md., (Bina ve Arazi İtiraz Komisyonu dahil), Belediye Başkanlığı, Elektrik, Su ve Otobüs İşletmesi.

8 — Turizm ve Tanıtma Böl. Md.

9 — İller Bankası 9. Bölge Md.

10 — İl İdare Kurulu

11 — Siyasî Partiler.

12 — Basın.

1 — İl Yazı İşleri Bürosu: İdare Heyeti Kalemi ile Özlük İşleri, Yazı İşleri ve 5917 sayılı kanuna ilişkin işlemler, Vali Muavini Hayrettin Hekim tarafından yürütülecektir.

2 — Dilekçeler, gelen evrak ve ita emirleri (Özel İdare, Beden Terbiyesi hariç) müştereken,

3 — Her dairenin komisyonu ilgili Vali Muavininin Başkanlığında toplanacaktır.

4 — Bakanlık ve Genel Müdürlüklerle muhaberede imzalanacak muhaberat:

A — Bakanlık ve Genel Müdürlerden gelen, makamın havalesini taşıyan evraklara makam imzasiyle cevap verilecektir.

B — Makamca, dairelere Bakanlık ve Genel Müdürlüklere yazılması talimatı verilen hususlar makamca imzalanacaktır.

C — Daire Müdürlüğü arkadaşlarca gönderilmesinde faide mütalaa ettikleri evraklar makamca imzalanacaktır.

5 — Dördüncü madde dışındaki Bakanlık ve Genel Müdürlüklerle, İçişleri ve İlçelerle yapılacak muhaberat, vazife taksimine göre Vali Muavini arkadaşlarca ifa edilecektir.

6 — Tayin, terfi, izin gibi Özlük İşlerine ait tasarruflar makamca icra edilecektir.

Ek : 6

T. C.

ERZURUM VALİLİĞİ

YAZI İŞLERİ KALEMİ

Sayı : 22/8 ERZURUM

Konu : Vali Muavinlerinin göreceği işler. 1/2/1967

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 5. maddesi gereğince Vali Muavinlerinin göreceği işler aşağıda belirtilmiştir.

I — Genel Esaslar

1 — Şifre muameleleri ve özel kaleme gelen yazılarla karar, icra ve mükteza tayinini gerektiren yazılar ve şikâyetler, zata mahsus işaretli yazılar özel idareye ait icraî işlemlerle genel meclis ve daimî encümen işleri, Beden Terbiyesine ait işler, 3. Ordu ile 9. Kolordu ve Atatürk Üniversitesine ait muhabereler, Adalet Encümen Kararlarının onayı, Emniyet ve Jandarmaya ait asayişle ilgili işler, İl Disiplin Kurulu Başkanlığı, Korunmağa Muhtaç Çocukları Koruma Birliği Başkanlığı, 5917 sayılı Kanuna göre yapılacak işlemler tarafımdan yürütülecek, Bakanlıklar ve Genel Müdürlüklere yazılacak bütün yazılar tarafımdan imzalanacaktır.

2 — Vali Muavinleri yetkileri dışında kalan işlerle önemli buldukları ve bilgi edinmekliğim gereken hususları bana göstererek talimat alacaklardır.

Vali Muavinlerinden birinin izinli olması veya görevli olarak muvakkat bir süre için il merkezinden ayrılması hallerinde diğeri onun işlerini yürütecektir.

3 — İl bölgesinde devir ve teftişlerde bulunduğum sırada tarafımdan yapılacağı bildirilen işlerden, bekletilmesi mahzurlu görülenler Vali Muavinleri tarafından iş bölümüne göre yürütülecektir. İl dışına çıktığım vakit vali vekilliğini en kıdemli Vali Muavini ifa edecektir.

4 — İta amiri sıfatiyle atılacak imzalardan, Özel İdare ile Beden Terbiyesi Bölge Başkanlığı, Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birliğine ait olanlar tarafından genel bütçeye ait olanlar ise iş bölümüne göre Vali Muavinleri tarafından imzalanacaktır. Bütün dilekçeler Vali Muavinlerinin her hangi biri tarafından imzalanacaktır.

5 — Memurların izin, terfi, tecziye, nakil ve tahvil, sicil gibi özlük işlerine ait bütün onaylar tarafımdan, hizmetlilerin özlük işleri iş bölümüne göre Vali Muavinleri tarafından yürütülecektir.

II — Vali Muavinlerinin İş Bölümü

A — Vali Muavini Namık Perk

Başbakanlık (Devlet Personel Dairesi, Danıştay, Diyanet İşleri, Tapu ve Kadastro, Tapu Sicil, Tapulama, Şehir Kadastro, Devlet İstatistik Enstitüsü, Vakıflar),

Adalet Bakanlığı ve Millî Savunma Bakanlığı (Askeri Birlikler, Askerlik Dairesi ve Şubesi),

İçişleri Bakanlığı (İçişleri Evrak, Yazı İşleri, İdare Kurulu, Nüfus, Sivil Savunma, Emniyet, Jandarma, Mahallî İdare, Özel İdare, Belediye, Köy, İl İdare Kurulu Başkanlığı, Özel İdare ve Belediye Vergileri İtiraz Komisyon Başkanlığı, Devlete ait binaların yangından korunması),

Dışişleri, Ticaret, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Çalışma, Sanayi, Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlıklarına ait işlemler.

B — Vali Muavini Mustafa Kösem

Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilâtı, Maliye, Millî Eğitim, Bayındırlık, Sağlık ve Sos. Yar., Tarım, Turizm ve Tanıtma, İmar ve İs-

kân, Köy İşleri Bakanlıklarına ait işlemler, Vergi İtiraz Komisyon (Maliye) Başkanlığı,

Bu talimatta belirtilen hususların gözönünde tutularak işlerin zamanında yürütülmesini rica ederim.

Gereği : Liste A da yazılı ilgili daireler.

İmza
Ali Akseven
Erzurum Valisi

Ek : 7

T. C.

KONYA VALİLİĞİ

TAHRİRAT BÜRO ŞEFLİĞİ

Dosya: 1 - 1 Konya

Sayı : 847 - 4753 28.11.1968

İl Tahrirat Büro Şefliğine (Dosya)

1 — İlimize tayin edilerek göreve başlıyan İl Hukuk İşleri Müdürü İhsan Karabay'ın göreceği işler aşağıda yazılmıştır.

Buna göre işlem yapılmasını rica ederim.

Ali Cahit Betil

Vali

2 — Dağıtım :

Gereği	**Bilgi**
Hukuk İşleri Müdürü	Vali Muavinlerine
	İdare Hey. Büro Şef.
	Yazı İşleri Büro Şef.
	Evrak Kal. Me.
	Özel İdare Müd.
	Emniyet Müd.

Hukuk İşleri Müdürünün tedvir edeceği işler

1 — İdare heyeti dosyalarının tetkiki ve kararlarının yazılması,

2 — 5917 sayılı Kanunun şumulüne giren işler hakkında mütalaa beyanı,

4 — Taş ocakları nizamnamesinin tatbikine müteallik muamelât,

5 — İstida havalesi,

6 — İlçelerden gelen evrakların havalesi.

Ek : 8

T. C.

KONYA VALİLİĞİ

YAZI İŞLERİ KALEMİ

D : 1-1 3.2.1966

Sayı : 48/405

Vali Muavinleri arasındaki iş bölümüne ait cetvel ilişiktir.

1 — Dilekçeler ve vatandaş müracaatları hangi daire ile ilgili ise, o daireye bakan Vali Muavini tarafından takip edilecektir.

2 — İta emirleri, ilgisi itibariyle görevli Vali Muavinleri tarafından imza edilecektir.

3 — Personel Kanunu hükümleri gereğince, daireler tali memurlarına yıllık ve mazeret izinleri verilmesi hususunda Vali Muavinlerine yetki verilmiştir.

Bilgi edinilmesini ve gereğinin buna göre yapılmasını rica ederim.

Ali Cahit Betil
Vali

Dağıtım :

Gereği :

Vali Muavinlerine

Daire ve müessese başkanlarına

Vali Muavini Mustafa Tütüncü

1 — İl Jandarma Komutanlığı
2 — Emniyet Müdürlüğü
3 — Yazı İşleri ve Evrak K.
4 — Özel İdare Müdürlüğü ve Köy. Br.
5 — Belediye Başkanlığı
6 — Bölge Çalışma Md.
7 — Sendikalar
8 — İş ve İşçi Bulma Kurumu Md.
9 — İşçi Sigortaları Kurumu Md.
10 — Ticaret Odası
11 — Ticaret Borsası
12 — Bankalar
13 — Basın, İlân ve Basınla İrtibat İşleri
14 — Müftülük
15 — PTT Bölge Baş Md.
16 — Orman Bölge Şefliği
17 — Dernekler ve Hayır Kurumları

Vali Muavini A. Semahattin İnel

1 — Adalet İşleri
2 — İdare Kurulu
3 — Defterdarlık Bölge Muhakemat Md.
4 — Bayındırlık Md.
5 — T. Ziraat Md.
6 — Çiftlikler
7 — Hara Md.

8 — Tohum Tevzi

9 — B. Zirai Mücadele Md.

10 — Veteriner Md.

11 — Meteoroloji Md.

12 — Yem Sanayi T.A.Ş.

13 — Yol, Su, Elektrik Şef.

14 — İçme Suları Şefliği

15 — Karayolları 3. Bölge Md.

16 — Toprak Komisyonları

17 — Tapulama Md.

18 — Tekel Baş Md.

19 — Köy İşleri Bakanlığıyla ilgili işler

20 — Aşı, Serum Ens. Md.

21 — Et - Balık Kurumu Md.

22 — Halk Eğitim Bşk.

23 — Koordinasyon Kurulu ve Planlama

Vali Muavini Mehmet Erdem

1 — Millî Savunma İşleri

2 — Millî Eğitim Md.

3 — Korunmaya Muhtaç Çocukları Birliği

4 — Sağlık Müdürlüğü

5 — Sıtma Bölge Bşk.

6 — Topraksu Bölge Md.

7 — Toprak İskân Md.

8 — 5917 Sayılı Kanunla ilgili işler

9 — Maden İrtibat Md.

12 — Zirai Donatım Md.

11 — Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüğü

12 — Zirai Donatım Md.

13 — Fabrikalar

14 — Toprak Mahsülleri

15 — DSİ 4. Bölge Md.

16 — Sümerbank İşleri

17 — Kömür Tev. Mües. İşleri

18 — Enerji ve Tabiî Kay. Bk. ile ilgili işler

19 — Vakıflar Md.

20 — Sivil Savunma İşleri

21 — Tapu Sicil Muhafızlığı

22 — D. D. Yolları

Ek : 9

T. C.

KONYA VALİLİĞİ

YAZI İŞLERİ KALEMİ

D : 1 - 1 Konya

Sayı : 483/56 15/2/1966

1 — İl İdaresi Kanununun 9. uncu maddesinin B bendi gereğince Bakanlıklar, tüzel kişiliği haiz Genel Müdürlükler ile diğer vilâyetler, kaymakamlık ve bucak müdürlüklerine vaki tekrik hesabata taalluk eden işlerde, İdare Şube Başkanlarına Vali adına imza yetkisi verilmiştir.

2 — Bütün müdürlüklerin ve kurumların topyekûn savunma ve millî seferberlik ile ilgili muamelât, savunma sekreteri tarafından mahsus mevzuat hükümleri gereğince tedvir olunacaktır.

Bilgi ve gereğini rica ederim.

İmza
Ali Cahit Betil
Vali

DAĞITIM :

Gereği :

Kaymakamlıklara

İdare Şube Başkanlarına

Merkez Bucak Müdürlüklerine

Ek : 10

T. C.

KONYA VALİLİĞİ

D : 6 - 7 Konya

Konu : Nüfus Müdürü ve Sivil Savunma Müdürlerine 16.5.1966

İmza Yetkisi Verildiği Hk.

Vilâyet işlerinin fazlalığı dolayısile ikinci bir iş'ara kadar vatandaşlar tarafından valilik makamına verilen ve icraî mahiyet arz etmiyen Vali veya Vali Muavinleri tarafından görülmesine lüzum olmayan dilekçelerin, kaza ve mücavir Vilâyetlerden gelen evrakın ait olduğu dairelere havalesi hususunda Sivil Savunma Müdürü Hameti Şentarlı ile Nüfus Müdürü İsmail Sönmez'e imza yetkisi verilmiştir.

Gereğini rica ederim.

İmza
Ali Cahit Betil
Vali

DAĞITIM :

Gereği :

1 — Sivil Savunma Md.

2 — Nüfus Md.

Bilgi :

1 — Kaymakamlıklara

2 — Dairelere

3 — Merkez Bucak Md.

Ek : 11

DEFTERDARLIĞIN TEKNİK VE HESABATA MÜTEALLİK MUAMELELERİNE AİT CETVELDİR

Vergi işleri :

1 — Bilûmum vergi, resim ve harçların kanunlarına göre tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinde hesabata ve teknik hususata ait yazışmalar.

2 — Takdir ve itiraz komisyonlarının mesai cetvelleri ile vergi istatistiklerinin tanzim ve gönderilmesi ile ilgili yazışmalar.

3 — İstihbarat arşivine gelen ve ait olduğu illere tevzi edilen fatura ve sair belgelerin sevkine ait yazışmalar.

4 — Her ay 46 kalem hesap malûmatının ilçelerden toplanıp Bakanlığa gönderilmesine ait yazışmalar.

5 — Malî kanunların tatbikinde ilçe malmüdürlüklerince tereddüt edilen hususlarda tayin edilecek mukteza ve cevaplar.

6 — Sarf evrakının Bakanlığa gönderilmesi ile ilgili yazışmalar.

7 — Para, pul ve kıymetli kâğıtların celp ve tevziine ait yazışmalar.

8 — Maliyeye ait ödeneklerin talep ve ilgili saymanlık veya ilçelere gönderilmesine ait yazışmalar.

9 — Eşhas borçları, yolluk, avans bakiyesi ve sair suretlerle hazineye borçlu bulunan şahıslardan bu alacakların tahsili ile ilgili yazışmalar.

10 — Malî kanunların tatbikinde ilçe mal müdürlüklerince tereddüt edilen hususlarda tayin edilecek mukteza ve cevaplar.

11 — Aylık ve yıllık hesap bilgilerinin toplanması ve gönderilmesi ile ilgili yazışmalar.

12 — Kırtasiye ve basılı kâğıtların celp ve ilgililere tevziine ait yazışmalar.

Millî Emlâk :

13 — 2996 sayılı Teşkilât Kanunu ile ve 2490 sayılı Artırma ve Eksiltme Kanunu ile millî emlâk müdürlüğüne tevdi edilen görevlerin ifasına müteallik bilûmum yazışmalar.

Özlük İşleri :

14 — Memur ve hizmetlilerin terfi, nakil, işten ayrılma ve yıllık ve hastalık izinlerine müteallik vilâyet makamından alınan onayların mahallerine tevdiine müteallik yazışmalar.

Vilâyet Yüksek Makamına

Defterdarlığımızın teknik ve hesabata müteallik muameleleri yukarıya çıkarılmıştır. İl İdaresi Kanununun 9 uncu maddesinin B fıkrası gereğince bu husustaki yazışmaların makamınız adına defterdarlıkça imza edilmesini tensiplerinize arz ederim.

Alâattin Köseoğlu
Defterdar

Uygundur.
9.2.1970

Ömer Naci Bozkurt
Ankara Valisi

Ek : 12

T. C.

KONYA VALİLİĞİ

TAHRİRAT BÜRO ŞEFLİĞİ

Dosya : 1 - 1 Konya

Sayı : 298 - 1812 18.4.1968

Konu : Vali Muavinleri arasında görev taksimi Hk.

İL TAHRİRAT BÜRO ŞEFLİĞİNE

İlgi : a) 8.2.1966 gün, yazı işleri 48/405

b) 28.11.1967 gün 847/4753

c) 29.11.1967 gün 851/4769 sayılı yazılarımız.

İlgi : (a) Yazımızla Vali Muavinleri arasında iş bölümü yapılmış ve cetveli gönderilmişse de; ilimize bir hukuk işleri müdürünün tayini dolayısıyla bu vazife taksiminde bazı değişiklikler yapılarak ilgi (b ve c) yazılarımızla bildirilmişti.

Bu defa duyulan zarurete binaen ilgi (a) yazımıza ekli cetvelde gösterilen vazife taksimi baki olmak üzere,

1 — İlçelerden gelen evraklar ait olduğu daireler itibariyle ilgili Vali Muavinleri tarafından,

2 — Merkez bucaklardan gelen evraklar hukuk işleri müdürü tarafından, (ilgi b ve c yazıların, 5 maddesine kadar olan vazifelerle birlikte)

3 — Dilekçeler Vali Muavinleri ve Hukuk İşleri Müdürü tarafından havale edilecektir.

4 — İl İdaresi Kanunun 9 uncu madde B bendi gereğince;

a) Vilâyetler arası çalıntı eşya ve failleri hakkındaki arama bültenleri ile bunlara verilecek cevapların imzası,

b) Askerlik şubeleriyle nüfus müdürlüğüne ait yazışma (Asker firarisi, yoklama kaçağı, sevk ve celp işlerinin) imzası (Nüfustan hüviyet sorulması),

c) Pasaport dilekçelerinin havalesi (Onay ve pasaport imzası hariç) hususlarında Emniyet Müdürü İ. Talip Albayrak'a imza yetkisi verilmiştir.

Yukardaki esaslar gereğince muamele ifasının bilgi ve gereğini rica ederim.

Ali Cahit Betil
Vali

DAĞITIM :

Gereği :

Vali Muavinlerine

Emniyet Müdürlüğüne

Hukuk İşleri Müdürlüğüne

Tahrirat Büro Şefliğine

Evrak Kalemine

Ek : 13

Sicil 130219 8.7.1965

VALİLİK YÜKSEK MAKAMINA

Vali Muavinleri arasındaki iş bölümüne ait, yazı işleri kalemi ifadeli 31.5.1965 gün ve 23465/99 sayılı emirlerinin eki olan talimatın 8 inci maddesiyle şahsıma, hesabata ve teknik hususlara ait işlerde vali adına imza atma yetkisi bahşolunmuştur.

İşlerin çokluğu, üzerinde ehemmiyet ve titizlikle durulması lâzım gelen işlerin gereği gibi incelenmesi imkânını güçleştirdiği gibi işlerin günü gününe sonuçlandırılmasını da önlemektedir.

Yukarıda arzolunan sebeplere binaen ve işin sür'at ve ve selametle yürütülmesini teminen;

1 — Bakanlıklar dışında kalan merci ve müesseselere yazılan yazılardan hüküm ihtiva etmeyen ezcümle tamimlerin, matbuaların gönderilmesine, dilekçelerde belirtilen hususların tetkikine, unutulan bir ekin istenmesine veya gönderilmesine taalluk eden veyahut hüküm ihtiva etmekle beraber, evvelce muktezası tayin edilmiş olup, emsal teşkil eden yazıların imzalanması hususunda bana bahşedilen yetkinin, Defterdar Muavinince kullanılmasına,

2 — İmza yetkisi ismen verilmiş bulunduğundan, senelik izin veya sair mazeretlerle vazife başında bulunmadığım sıralarda, bu yetkinin bana vekâlet edecek kimse tarafından kullanılmasına,

Müsaade buyurulmasını Yüksek takdir ve tensiplerine arzederim.

Olur. 8.7.1965
Vali
N. K. Şentürk

İmza
Defterdar
K. Elhan

Ek : 14

T. C.

KARAPINAR KAYMAKAMLIĞI

Sayı : 34 - 2 Karapınar

Konu : Yazışmalar ve imza yetkisi Hk. 14.8.1965

İlçe Kaymakamlığına, naklen tayin edilip, 12.8.1965 günü gelerek burada fiilen göreve başlamış bulunuyorum. Dahilî ve haricî muhabere ve imzaları aşağıdaki şekilde yürütülecektir.

1 — Makamda bizzat bulunduğum zaman, harice gidecek her türlü yazılar (bilhassa Valiliğe) tarafımdan imza olunacaktır.

2 — Dahilî yazışmalarda Makamda dahi bulunsam, yerime Tahrirat Kâtibi imza koyacaktır.

3 — Merkez İlçe dışına çıktığım takdirde, harice yazılan mühim (Özlükişlerine ait) yazılar bekletilecek, diğerleri Tahrirat Kâtibi tarafından yerime imza edilecektir.

4 — Gerek Memurin Muhakematı Kanunu yönünden ve gerekse, 5917 sayılı Kanuna göre yapılacak idarî soruşturma görevleri, Makamda bulunduğum zaman bizzat tarafımdan tayin edilecek, yokluğumda bu yetki Tahrirat Kâtibi tarafından kullanılıp, kararlarını bizzat imza edeceğim.

5 — Mahallî her türlü Komisyon (Kurul) Başkanlıkları bizzat tarafımdan yapılacak, tevkilim halinde bu Başkanlıklarda Tahrirat Kâtibi bulunacaktır.

6 — Postahaneden alınan her çeşit mazruf (Gizli ve kişiye özeller) hariç, Tahrirat Kâtibi tarafından açılarak, ilgili idarî şubelere ha-

valesi yapılıp, yerime imza adı geçen memur tarafından konulacaktır. (Özellik taşıyanlar bana getirilebilir.)

Bilgi edinilerek gereğini rica eder, çalışmalarınızda başarılar dilerim.

Selahattin Alpdoğan
Kaymakam

DAĞITIM :

Mal Müd. İlköğretim ve Orta Ok. Müd.

Hük. Tabb. Ziraat Tek. Veterinerlik.

Tapu Sicil. Özel İdare, Nüfus Me.

Tap. Kom. Başk. Em. Kom. İlçe J. K.

Müftülük, Ziraat Odası Başk.

Çiftçi Mal. Kor. Başk. Belediye Başkanlıkları. Hotamış ve Gölören Bucak Müd.

Meteoroloji ve Kütüphane Me.

Ek : 15

TAHRİRAT KÂTİPLERİNİN KAYMAKAM YERİNE İMZA ATMAYA YETKİLİ OLDUKLARI HUSUSLAR

1 — Cezaevinde yatanların yiyecek bedellerini ödeyip ödeyemeyeceklerine dair C. Müddeiumumiliğinden gelen yazının dairelere havalesine ait yazılar.

2 — Kaymakam veya vekili tarafından imzalanmış meni müdahale kararlarının tebliğ ve infaza verilmesine ait yazılar.

3 — İdare Heyetince hükme bağlanmış askerlik, nüfus kararlarının ilgililere ve dairelere tevdi yazıları.

4 — Tahkik ve tetkik emrini gerektirmiyen dilekçeler (Nüfus ve tapu kaydı isteme dilekçeleri, inşaat vergi beyannameleri gibi)

Karacabey Kaymakamı
Halit Tokullugil

Ek : 16

T. C.

KONYA VALİLİĞİ

D : 1 - 1 Konya
Sayı : 106 - 605 10.2.1967
Konu : İdarî Şb. Bşk. larına vali adına verilen imza yetkisinin kaldırıldığı Hk.

İlgi : a) 15/2/1966 gün ve yazı işleri kalemi 483/56

b) 16/5/1966 gün ve yazı işleri kalemi 198/1600 sayılı yazılarımıza.

1 — İl İdaresi Kanununun 9. uncu maddesinin (B) bendi gereğince Bakanlıklar, tüzel kişiliği haiz Genel Müdürlükler ile diğer vilâyetler, kaymakamlıklar ve bucak müdürlüklerine vaki teknik ve hesabata taalluk eden işlerde, İdare Şube Başkanlarına vali adına verilmiş olan imza yetkisi kaldırılmıştır.

2 — Bütün müdürlüklerin ve kurumların topyekûn savunma ve millî seferberlik ile ilgili muamelâtı savunma sekreteri tarafından mahsus mevzuat hükümleri gereğince tedvir olunacaktır.

Bilgi ve gereğini rica ederim.

İmza
Ali Cahit Betil
Vali

DAĞITIM :

Gereği :

1 — Kaymakamlıklara
2 — İdare Şube Başkanlıklarına
3 — Merkez Dairelerine
4 — Merkez Bucak Müdürlüklerine

Ek : 17

İMZA TALİMATI

Madde : 1 — Aşağıda zikredilen evrak makamı vekâletçe bizzat imza edilecektir :

A — Talimatlar ve tamimler,

B — Başvekâlet ve vekâletlere, Erkanı H.U. Riyasetine yazılacak muharrerat ile yeni bir hak ve bir vazife tevlit ve tahmil eden muharrerat ve Makamı Vekâletin bizzat imzasını tensib edeceği evrak.

C — Mühim Şifreler.

Madde : 2 — Aşağıdaki evrakı Vekâlet namına Müsteşar Bey imza edecektir.

A — Birinci madde haricinde vilâyetlerle müstakil müdüriyetlerle vuku bulan muhaberat.

B — Derkenarlar.

Madde : 3 — Müdüri umumilerle şube müdürleri aşağıdaki fıkralarda beyan edilen evrakı imzalamağa mezundurlar.

A — Vilâyetlere yazılacak tekitler, istilam ve istizanlar, istatistik malûmatı, havalenameler.

B — İcra emrini mutazammın olmamak üzere vilâyetlere yazılacak muharrerat ve telgrafnameler.

C — Bir muhabere evrakının noksanı ikmal ettirmek gibi şekle ait bulunan ve binnetice Makamı Vekâletçe görülecek olan muhaberat

Madde : 4 — Birinci maddenin (B) ve (C) fıkralarındaki mühim hususatı takdir müsteşarlığa aittir. Binaenaleyh imza edilecek bütün muhaberat evrakı devairi aidisince Müsteşar Beye irae edilecek ve

Müsteşar Bey Makamı Vekâletten imza edilecek evrakı daire reisinin imzası yanına bir (M) işareti vaz etmek suretiyle tefrik eyleyecektir.

Madde : 5 — Valiler, Vekâletlere yazılacak muharrerat ve telgrafları bizzat imza edeceklerdir. Makamat saire ile olan muhaberat için muavin ve mektupcular a imza selâhiyeti verebilirler.

11 — Her kâtip tebyiz veya teksir için kendisine verilen evrakı ayni günde ikmale ve mümeyize iadeye mecburdur. İkmal edemediği yazılar için mümeyize veya muavine izahat verir.

12 — Tebyizde fazla yanlışlıklar yapan ve sürat temin edemeyen ve tehir teahhuru itiyat edinen daktilolar Memurin Kanununun ahkâmı dairesinde cezalandırılırlar.

13 — Telgraflar her şeye takdimen tebyiz ve mukayitler tarafından hemen kayıt ve imza ettirilecek ve bila teahhur evraka tevdi olunacaktır.

14 — Tahrirat veya telgrafın vekâlet veya vilâyette tabi olacağı muamele için icap eden zaman ve mesafe farkları daima göz önünde bulundurularak lüzumsuz tekitlere meydan verilmemelidir. Bu kayıt ve şarta riayeten yapılan tekitler vekâletçe ehemmiyetle nazarı itibare alınacaktır. Aynı mesele hakkında ikinci bir tekit ait olduğu daire veya vilâyette müsebbibi hakkında telgraf ücretinin tazmini mucib ahvaldendir.

15 — Müdüriumumi muavinleri ve şube müdürleri muavin ve şube müdürü olmayan daireler de birinci mümeyizler mühim ve müstacel tahrikat ve telgrafların tarih ve numarasını zapt ederek daha evvelden tayin olunan müddetler zarfında tekit etmeğe ve her ay nihayetinde hangi vilâyetlerden ne gibi iş'arların cevapsız kaldığını bir raporla tesbit ile mükelleftirler.

16 — Vilâyetlerde de balâdaki maddeler ahkâmı Vali ve Kaymakam beyler tarafından takip olunacak ve mektubcu ve tahrirat kâtipleri işlerin süratle çıkarılmasından mesul olacaktır.

17 — Valiler her ay nihayetinde vekâlete yazılıp tekitlere rağmen cevabı alınamayan tahrirat ve telgrafların bir listesini tanzim ederek vekâlete göndereceklerdir.

18 — Müracaat sahipleri gerek iş, gerek görüşmek için kalem odalarına giremezler. İşlerinin derecesi ve neticesi hakkında malûmat al-

mak için merkezde müracaat memuruna müracaat ederler. Müracaat memuru bulunmayan dairelerde kâtip efendilerden biri bu vazife ile tavzif olunur. Vilâyetlerde bu vazifeyi evrak kalemi memurlarından biri ifa eder.

19 — Tahrirat ve telgraflar Türkçe cümlelerle açık olarak yazılacak ve tahriratlara behamehal vazıh bir hulâsa konulacaktır.

20 — Mahrem olduğu halde müstacel bulunmayan ve şifrelenmesi icap eden maddeleri telgrafla yazmaktansa şifreli tahrirat yazılması ve şifrelerin mühim ve müstacel maddelere hasrı ve uzun mütalaattan sarfı nazar edilerek bilhassa kısa yazılması işlerin süratle görülmesi itibariyle çok lâzımdır. Beklenilen mahremiyeti temin edecek bir tedbirdir.

21 — Posta ile yetiştirilmesi mümkün olan ve hususile şümendüfer güzergâhında ve sahilde bulunan merkezlerin postayı tercih etmeleri lâzımdır.

22 — Her daire amirinin bu emrin ihtiva ettiği ahkamının takip ve tatbikile mükelleftir.

Mülkiye müfettişleri bir daireyi teftişlerde en evvel muamelenin süratle yapılıp yapılmadığının ve halkın işlerini miadında görülüp görülmediği ve bu emir ahkâmının tatbik edildiğini teftiş ve tahkik edeceklerdir.

Ek : 18

T. C.

DAHİLİYE VEKÂLETİ HUSUSÎ KALEM MÜDÜRLÜĞÜ
SAYI 1 - 344

Tarih
24.9.1942

1 — Vekâlet yazılarının imza işi hakkında Sayın Vekilin 22.IX.1947 tarihli emri örneği ilişiktir.

2 — Emrin ikinci maddesi gereğince kendi adlarına imzasını bana bıraktıkları yazılar şunlardır.

A — Genel Kurmay Bşk.'na vekâletlere Devlet Şurası, Muhasebat Divanı Riyasetlerine ve büyük elçiliklere yapılacak mühim olmayan yazılar.

Emirdeki birinci maddenin A ve B fıkrası ve imzası vekil adına müsteşar muavinine bırakılan aşağıdaki maddede zikrolunanlar haricinde Umumî müfettişler vilâyetler elçilikler konsolosluklar müstakil umum müdürlerle vuku bulan muhaberat.

3 — Müsteşar Muavini tarafından imza edilecek yazılar şunlardır :

Umumi müfettişlik ve vilâyetlerle yapılacak muhaberatlar :

A — İstizah ve istilamlar,

B — İstatistik malûmatı,

C — Yeni bir hükmü, yeni bir direktifi tazammun etmeyen muhaberat ve şifre telgrafnamelerle teknik işler ve cevapları,

D — Bir muhabere evrakının noksanının bir muamelenin intacını muktezi vesaiki ikmal ettirmek gibi şekle ait bulunan ve binnetice vekâlet makamınca görülecek olan muhaberat,

E — Müsteşarlıkca parafe edilmek suretiyle Vekâlet Makamının tasvibine iktiran etmiş kararların tatbikine taalluk eden işarlar,

F — Bir muamelenin yapıldığını, gönderildiğini bildiren yazılar,

G — Bir işin tetkik edilmekte olduğunu bildiren cevaplar.

4 — Sevkolunacak evrak Vekâlet Merkez dairelerine ve imza makamlarına göre tasnifli ayrı ayrı kartonlara konulacaktır.

5 — Dairelerce hazırlanmış ve umum müdürler tarafından parafe edilmiş yazılar her gün saat 9.30'dan 15'e kadar bana ve Müsteşar Muavinine tevdi edilmiş bulunacaktır.

Ancak (çok acele evrak) kartonuna konulan yazılar derhal ve (acele evrak) kartonuna konulan evrak öğleden evvel yazılmış ise saat 11'de ve öğleden sonra yazılmışsa saat 16'da olmak olmak üzere günde iki defa gönderilip imza ettirilecektir.

6 — Evrakın bu esaslar dahilinde tefrik ve sevkinin temini yazıyı hazırlayan Şb Md. lerine ve parafe eden âmire aittir.

22.9.1942

Müsteşar
Fuat Tuksal

1 — Vekâlet işlerine ait yazıları aşağıdaki kısımlarını Ben imzalayacağım.

A — Talimatlar ve talimat mahiyetini haiz mühim tamimler,

B — B.M.M., Riyaseti Cumhur Umumî Kâtipliğine, Başvekâlete gönderilecek bütün yazılar,

C — Genelkurmay Bşk. na, vekâletlere, CHP. Gn. sekreterliğine, Devlet Şurası ve Muhasebat Divanı Riyasetlerine ve elçiliklere gönderilecek yazıların ehemmiyetli ve esasa taalluk edenleri,

D — Umumî müfettişler, valiler ve kaymakamların ve Vekâlet Merkez Teşkilâtında Umum Md. lerle müdürlerin tayinlerine, mezuniyetlerine takdir, ceza ve muahezelerine ait işler,

E — Umumî müfettişlere, valiliklere yapılacak yazıların ehemmiyetli olanları ve esasa taalluk edenleri,

F — Emniyet ve asâyiş işleriyle alakalı mühim evrak,

G — Vatandaşlık haklarına taalluk eden kabul ve iskat işleri, ecnebi tebaları hakkındaki esas muameleler,

H — Yeni bir hak ve yeni bir vazife tevlit eden ve tahmil eden muhaberat,

İ — Mühim şifreler,

J — Ayrıca bizzat imzasını tensip ettiğim evrak, bütün bu evrak müsteşar veya müsteşar muavini tarafından parafe edilmiş bulunacaktır.

2 — Geri kalan işlere ait evrakın adıma imzasını müsteşara bıraktım. Müsteşar geri kalan bu işlemden ehemmiyet sırasıyla bizzat imzalayacaklarını tesbit eder diğerlerini de tefrik ederek müsteşar muavinine bırakır. Lüzum gördüklerini bana da sevkeder.

Dahiliye Vekili
Recep Peker

EK : 19

Sayı : 1099 30.9.1960

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI HUSUSİ KALEM MÜDÜRLÜĞÜ

Zata Mahsus

1 — M. B. Komitesi Başkanlığına, Devlet ve Hükümet Başkanlığına Cumhurbaşkanlığı Umum Kâtipliğine yazılan bütün teskerelerle, kanunların bizzat Bakanın tastikine iktiran eylemesini meşrut kıldığı, karar ve muamelelerin onaylanmasına ait evrak ve yönetmelikler ve yönetme mahiyetini haiz mühim tamimler tarafımdan imza edilecektir.

2 — Jandarma Genel Komutanlığı, Tetkik ve Teftiş Kurulları Başkanlığıyla Genel Müdürler ve Hukuk Müşavirleri kendi dairelerine taalluk eden işlere mütedair Bakanlıkla ve Müstakil Genel Müdürlüklere ve Valiliklere yazılan yazılardan ve genel tebliğlerden,

A — Yeni bir hak ve vazife tevlit ve tahmil ve yeni bir direktifi tazammun etmeyen,

B — Bir işe taalluk eden ve muhabere evrakının noksanının, bir muamelenin neticelendirilmesi için izah istemek veya vesaiki ikmal ettirmek gibi şekle ait bulunan, binnetice Bakanlık makamınca görülecek olan,

C — Bakanlık Makamının tasvibine ihtiran etmiş karar ve muamelelerin tatbikine taalluk eden,

D — Tekidi, malumat istenmesini, bir işin tetkik edilmekte olduğunu bildiren,

Yazıları bu makamları işgâl eden arkadaşların kendi sorumlulukları altında namına imzaya mezundurlar.

Bunlardan maada Danıştay, Sayıştay ve mahkemeler nezdindeki savunmalara ait evrakıda Hukuk Müşaviri namına imza eylemeye mezundur.

3 — Bakanlık Müsteşarı dairelerin Bakanlık Makamına arzettikleri her türlü muamelelere ve izinlere mütedair ve Bucak Müdürlerini tayin ve nakillerine ait evrakı intaca mezundur. Müsteşar bu işlerden bir kısmını müsteşar muavinlerine bırakabilir. Bunlarda kendilerine bırakılan işleri sorumlulukları altında intaç ve imza ederler.

4 — Herhangi bir iş ve muameleden dolayı valilerle merkez daireleri arasında fikir ihtilafı olur veya yazılan bir tezkere itirazı davet etmiş olursa meselenin Bakanlık Müsteşarının takdir ve tasvibine arzı icabeder.

5 — Jandarma Genel Komutanlığı, genel müdürler, herhangi önemli işi Bakanlıklara yazmadan ve bakanlıkla ilgili dairelerin genel müdürleri ile konuşmalı ve bir neticeye varmaya çalışılmalıdır.

6 — Herhangi bir konuda valilerin diğer bakanlıklara yapmış oldukları veya vilayet içinde tebeddülü icabeden memuriyet ve vazifelere müteallik teklifler alâkalı bakanlık dairelerinde namına takip ve intac edilecektir. Bakanlık Makamı (Müsteşarlık, Özel Kalem) neticeyi ilgili Valiliklere bildireceklerdir.

7 — Bakanlığa ait bir işin neticelendirilmesinde silsilei meratibe göre ilk evrak verilen şahıs sorumludur. Bu itibarla sorumlu şahıs o işe ait yazıyı yazdıktan sonra bu yazıyı genel müdürler, müsteşar muavinleri, Müsteşar ve Bakan nezdinde takip ile mükelleftirler. Eğer Genel Müdür, müsteşar muavinleri, Müsteşar, Bakan o işe ait evrakı yanında bırakmış ise bunlardan alacağı cevabı yazacak ve dosyasına koyacaktır. Böylece bir iş müstecel olanlar hariç asla üç günden fazla bir makamda kalamaz.

8 — Valiler Genel Müdürlüklerden yazılan bir işe gerek bölgelerindeki durum dolayısıyle, gerek mevzuatın anlayışı bakımından görüşlerini bildirebilirler. Bunun üzerine kesin kararı Bakan verir. Fakat bu yazışmanın icabettiği gecikmeden dolayı emniyet ve asâyiş noktasından bir zarar vücuda gelirse yahut bir vatandaşın hakkı ihlal edilmiş olur, yahut vatandaş sarih kanuna rağmen sıkıntıya sokulmuş bulunursa bu hallerden vali sorumludur.

9 — Bakanlığa vurut edecek bilcümle evrak normal işler olduğu takdirde Bakanlık evrak müdürü tarafından kayıt işlemleri tekemmül ettirilerek doğruca ilgili genel müdürlüğe veya müstakil daire reisliğine yahut müdürlüğe intikal ettirilecektir.

10 — Gizli ve zata mahsus yazılar Evrak Müdürlüğünce Bakanlık Özel Kalem Müdürlüğüne tevdi olunacaktır.

11 — Valiliklere ve merkez dairelerine yazılmıştır.

İçişleri Bakanı
Muharrem İhsan Kızıloğlu
İmza

Ek : 20

T. C.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ÖZEL KALEM

SAYI : 1 - 92

Tarih
19.2.1949

1 — B.M.M. ne ve Cumhurbaşkanlığı Umumi Kâtipliğine, Dilekçe Komisyonuna yapılan tezkereler, Başbakanlığa yapılan bütün tezkerelere, kanunların bizzat Bakanın tasdikine iktiran eylemesine meşrut kaldığı karar ve muamelelerin onaylanmasına ait evrak ve yönetmelikler ve yönetme mahiyetini haiz mühim tamimler tarafımdan imza edilecektir.

2 — Jandarma Genel Komutanı, Tetkik Kurulu Başkanlarıyle Genel Müdür ve valiliklere yazılan yazılardan ve genel tekliflerden :

A) Yeni bir hak ve vazife tevlit ve tahmil ve yeni bir direktifi tazammun etmeyen;

B) Bir işe taalluk eden bir muhabere evrakının, bir muamelenin neticelendirilmesi için izahat istemek veya vesaki ikmal ettirmek gibi şekle ait bulunan, binnetice Bakanlık Makamınca görülecek olan;

C) Bakanlık Makamının tasvibine iktiran etmiş karar ve muamelenin tatbikine taalluk eden;

D) Tekidi malumat istenmesine, bir işin tetkik edilmekte olduğunu bildiren; yazıları bu makamları işgal eden arkadaşlar kendi sorumlulukları altında namına imzaya mezundurlar.

Bunlardan maada Danıştay, Sayıştay ve mahkemeler nezdindeki savunmalara ait evrakı da Hukuk Müşaviri namına imza eylemeğe mezundur.

3 — Müsteşarda Bakanlıkça kendilerine tefrik edilmiş olan dairelerin Bakanlık Makamına arzettikleri her türlü muamelelere ait evrakı intaca mezundur.

Müsteşarlar, bu işlerden bir kısmını müsteşar mauvinlerine bırakırlar. Bunlar da kendilerine bırakılan işleri sorumluluklar dahilinde intaç ve imza ederler.

4 — Herhangi bir iş ve muameleden dolayı valilikle merkez daireleri arasında fikir ihtilâfı olur veya yazılan bir tezkere itirazı davet etmiş olursa meselenin Bakanlık Makamına takdir ve tasvibine arzı icap eder.

5 — Jandarma Genel Komutanlığı, Genel Müdürler herhangi önemli bir işi Bakanlara yazmadan o Bakanlıkta bu işi yapacak ilgili dairelerin Genel Müdürü ile konuşmalı ve bir neticeye varmaya çalışmalıdırlar. Bir neticeye varırlarsa ondan sonra «şifahen konuşulduğu gibi bu iş şöyledir, bu tarzda hareketi münasip görüyormusunuz» şeklinde yazı yazılmalı, o genel müdürlükle fikir birliği yapılmadığı ve ısrarına lüzum görüldüğü halde yapılacak iş hakkında Bakanla görüşülmelidir.

6 — Valilik Makamlarının «...Bakanlığa veya daireye ait yazdığım «işi» daire nezdinde takip ediniz ve neticeyi bana bildiriniz» şeklindeki yazıları takip için İller İdaresi Genel Md. şimdilik bir memur tavzif edecektir. Bu memur o işin aldığı cerayanı ve hakkında öğrendiği malumatı valiye bildirecektir.

7 — Bakanlığa ait bir işin neticelendirilmesinden Şube Müdürü sorumludur. Şube Müdürü o işe ait yazıyı yazdıktan sonra, bu yazıyı genel müdürler, müsteşarlar, Bakan nezdinde takip ile mükelleftir, eğer Genel Müdür, Müsteşar, Bakan o işi yanında bırakmış ise bunlardan alacağı cevabı yazacak ve dosyasına koyacaktır. Böylece bir iş asla bir günden fazla bir makamda kalamaz.

8 — Valiler Genel Müdürlüklerden yazılan bir işe gerek belgelerindeki durum dolayısiyle, gerek mevzuatın anlayışı bakımından görüşlerini bildirirler. Bunun üzerine kesin kararı Bakan verir. Fakat bu yazışmanın icap ettiği gecikmeden dolayı emniyet ve asâyiş noktasından bir zarar vücude gelirse yahut bir vatandaşın hakkı ihlâl edilmiş olur yahut vatandaş sarih kanuna rağmen sıkıntıya sokulmuş bulunursa bu hallerden vali sorumludur.

Emin Erişirgil

Ek : 21

T. C.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

HUSUSİ KALEM MÜDÜRLÜĞÜ

Sayı : 50/1597 3.7.1967

Konu : İmza bloku Hk.

Bilindiği üzere modern Amme İdaresinin bir icabı olarak yazılan bir yazının mahiyeti ve ehemmiyetine göre Bakanlık adına en alt kademe Şube Müdüründen başlayarak en üst merci Bakana kadar çeşitli Amirler imza yetkisini haiz bulunmaktadır. Her olay için bu yetkinin sınırını katî olarak tayin zorluğu aşikâr olduğu gibi, görülen lüzum ve zarurete göre yahut yapılan hizmetin zamanla değişen şartları icabı bunun şu veya bu mercide bırakılması veya değiştirilmesi de her zaman için imkân dahilindedir. Hal böyle olunca yazının yazıldığı büroca imza yetkisinin hangi merci tarafından kullanılacağını tayin ve takdir zorluğu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu sebebten Bakanlıktan gönderilen yazılar altına konan imza blokunun, hiyerarşik kademe içersinde kalan yetkilerin herhangi bir sebeple değişikliğe uğraması halinde bütün yazıların bozulmasına vesile teşkil ettiği ve bunun kâğıt, zaman ve emek sarfına sebebiyet verdiği görülmektedir.

Bunun önlenmesi için bundan sonra yazının gönderildiği merci itibariyle behemahal Bakan veya Müsteşar tarafından imzası gereken haller dışında hiçbir yazıya imza bloku konulmayacak, Bakanlık adına imzaya yetkili kademelerden dönen yazılar incelenerek imza sahibinin adı ve soyadı ile memuriyet unvanı hazırlanacak lastik damgalar vurulmak suretiyle belli edilecektir.

Bakanlık Levazım Müdürlüğünce ilgili dairelerin bildirileri üzerine zikri geçen lastik damgalar derhal hazırlattırılacak ve bunlar Başbakanlığın resmî yazışmalarda takip edilecek sistem hakkındaki tamimlerine uygun olarak metin kısmının iki santimetre altına ve kâğıtın sağ

kısmının iki santimetre içeride kalacak şekilde vurulmak suretiyle kullanılacaktır.

Bilgilerini ve buna göre gereğinin ifasını rica ederim.

İmza
Osman Meriç
Müsteşar

Ek : 22
YILLAR İTİBARİYLE BAZI BİRİMLERE GELEN VE GİDEN EVRAK SAYISI

YILLAR	GELEN EVRAK SAYISI				GİDEN EVRAK SAYISI			
	Öz. İş. Gn. Md.	Mah. İd. Gn. Md.	İl. İd. Gn. Md.	Nüf. İş. Gn. Md.	Öz. İş. Gn. Md.	Mah. İd. Gn. Md.	İl. İd. Gn. Md.	Nüf. İş. Gn. Md.
1966	38810	26290	—	31282	30003	24237	—	26197
1967	37330	31879	15541	31894	29870	29326	11272	26060
1968	38253	30893	16333	21909	29683	31665	9643	12730
1969	29215	38741	16750	27152	30222	37816	10603	14196
1970	38466	37377	14138	22196	26936	35432	9683	14597

Not : Mahallî İdareler Genel Müdürlüğüne giren ve çıkan evrak sayılarına Bakanlık içi yazışmalar dahil değildir.