



KKTC Devleti

Fonksiyonel - Kurumsal

Gözden Geçirme Çalışması



T.C. LEFKOŞA BÜYÜKELÇİLİĞİ
YARDIM HEYETİ BAŞKANLIĞI

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı



KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ
BAŞBAKANLIK



KKTC Devleti

**Fonksiyonel – Kurumsal
Gözden Geçirme Çalışması**

TEPAV Yayınları No: 67

KKTC Devleti Fonksiyonel – Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması

Bu kitapta yer alan görüşler proje tarafları olan Türkiye Cumhuriyeti, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın görüşlerini birebir yansıtmayabilir. Kaynak göstermek suretiyle kısmen veya tamamen alıntı yapılabilir.

TEPAV
Nisan 2013
ISBN 978-9944-927-58-1

Baskı:
Matsa Basımevi
İvedik Organize San. Matbaacılar Sitesi 588 sok.
No : 42 – 46 Ostim/ ANKARA
Telefon: +90 312 395 20 54

TEPAV
TOBB-ETÜ Yerleşkesi, TEPAV Binası
Söğütözü Caddesi No:43
Söğütözü/ ANKARA
Telefon +90 312 292 5500
Faks +90 312 292 5555
www.tepav.org.tr
tepav@tepav.org.tr

Teşekkür

Bu rapor KKTC Devletinde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi” (KKTC- FOKUS) kapsamında hazırlanmıştır. Proje 2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan “2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı”nda yer alan araştırma çalışmalarından biridir. Çalışmayı Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Nisan 2011-Haziran 2012 tarihleri arasında yürüterek tamamlamıştır.

Rapor Emin Dedeoğlu liderliğinde ve Osman Yılmaz, Emre Koyuncu, Mehmet Ratip, İzge Arısal ve Esen Çağlar’dan oluşan KKTC-FOKUS projesi teknik destek ekibi tarafından kaleme alınmıştır.

Raporda yer alan öneriler proje kapsamında sektörel ve tematik alanlarda gerçekleştirilen analiz çalışmalarını esas almaktadır. Bu analiz çalışmaları teknik destek ekibinin yanı sıra Ülker Şener, Tunga Köroğlu, Tuncay Teksöz, Bülent Tarhan, Zekeriya Şarbak, Ramazan Güven, Mustafa Gülcü, M.Öner Ekinci, Yüksel Kavak, Emre Üçkardeşler, Kubilay Kavak, Taylan Kıymaz, Hasan Bağcı İ.Çağrı Özcan, Metin Şenay, Savaş Zafer Şahin, Mesut Ünal ve Hakan Dulkadiroğlu tarafından gerçekleştirilmiştir.

Çalışmalara K.K.T.C. kamu kurum ve kuruluşlarından temsilcilerle oluşturulan Reform Çalışma Grubu destek vermiştir. Çalışma grubu kamu kurum ve kuruluşlarının fonksiyonlarının değerlendirilmesi ve organizasyon şemalarının oluşturulması, saha araştırmalarının tasarlanması, fon ve döner sermaye envanterinin çıkarılması ve dairelerdeki görüşmelerin organize edilmesi konusunda görev almıştır. Çalışma grubunda Levent Hızal, Nahide Kayan Eraslan, Mustafa Kendir, Ayşe Ağaoğlu, Aytunç Şirket, Beste Akın Özyavaş, Niyazi Nizam, Özge Yücesoy, Mehmet Uluç, Ece Çelikdal Alas, Kerem Kadiroğulları, Gizem Bahri, Ferda Hacıoğulları, Ayça Palaz, Kasım Erkmen ve Kemal Beyaz yer almıştır.

Lino Briguglio, Zeljko Sevic ve Metin Balcı seçilen temalarda ve seçilen ülkelerdeki yapılanmalara ilişkin kıyaslama raporlarını hazırlamıştır.

Münevver Ebedi ve Pınar Kadioğulları projeye idari destek sağlamıştır.

Projenin yönlendirme kurulunda yer alan T.C. Teknik Heyeti ve K.K.T.C. Teknik Heyeti çalışmanın kolaylaştırılması ve değerlendirilmesine değerli katkılar sağlamıştır. Çalışma kapsamında görüşülen K.K.T.C. bakanlıkları, bağlı ve ilgili kuruluşlarının yöneticileri değerlendirmelerini ve bilgilerini şeffaf bir şekilde paylaşarak çalışmanın sağlıklı bir şekilde gerçekleşebilmesi konusunda oldukça yardımcı olmuştur.

İçindekiler

GİRİŞ	101
YÖNETİCİ ÖZETİ	13
BİRİNCİ KISIM: KKTC KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	17
1. DEVLET YAPISI VE TARİHSEL ARKAPLAN	18
1.1. Kıbrıslı Türklerin Devletleşme Süreci ve Karma Hukuk Sistemi	18
1.2. Uluslararası Hukuki Statüde Belirsizlikler	20
2. SİYASAL SİSTEM.....	21
2.1. Hükümet Sistemi	21
2.2. Seçim Sistemi	23
İKİNCİ KISIM: KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN TEMEL SORUNLAR.....	25
1. DEVLETİN MERKEZİ VE BAKANLIKLARDA POLİTİKA OLUŞTURMA VE KOORDİNASYON İŞLEVLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR	26
1.1 Veri Eksikliği	26
1.2. Orta-Uzun Vadeli Politika Çerçevesi Yoktur ve Bütçenin Politika Bağlantısı Kurulamamaktadır	27
1.3. Karar Alma, Koordinasyon Mekanizmasında Ve Sekreteryaya Hizmetlerinde Zayıflık Vardır	28
1.4.Yasa Yapma Süreci Etkin Değildir	29
1.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İdari Kapasite ve Bağımsızlık Sorunları Vardır	29
1.6. Yardım Heyetinin İkame Etkisi Kapasite Oluşumuna Olumsuz Yönde Katkıda Bulunmaktadır ..	29
1.7. Bakanlıklar ve Daire Yapısı Politika Oluşturma ve İdari Kapasite Açısından Elverişli Konumlanmamıştır	30
2. PERSONEL YÖNETİMİNE İLİŞKİN SORUNLAR	31
2.1 “Kamu Görevi”nin Kapsamı Geniş ve Muğlâktır	34
2.2. Kadro’lar, Hizmet Tanımları Kanunda Tanımlanmıştır, Esnek Değildir.....	34
2.3. Siyasi Takdirle Atanan Kamu Görevlilerinin Sayısı Fazladır	35
2.4. Personel Politikasını Oluşturan ve Yürüten Kurumların Kapasitesi Yetersizdir	35
2.5. Kamu Maaş Politikası Rasyonalitesini Yitirmiştir	35
2.6. Personel Performans Sistemi Çalışmamaktadır	36
2.7. Kamu Görevlilerin Hizmet İhtiyaçlarına Göre Yer Değiştirmeleri Oldukça Zordur	36
2.8. Hizmet İçi Eğitim Yoktur.	37
3.KAMU MALİYESİNE İLİŞKİN SORUNLAR.....	37
3.1. Bütçenin Kapsamı Dardır	37
3.2.Mali Yönetim Araçları Yetersizdir	37
3.3. Bütçe Açıkları Sürdürülebilir Değildir	38

3.4. Denetim Sistemi Dağınık ve Yetersizdir	38
3.5. KİT Sistemi Düzensiz ve Verimsizdir	39
4. KAMU HİZMETLERİNDE VERİMSİZLİK VE ETKİNLİK SORUNLARI	39
4.1. Temel Kamu Hizmet Sunum Süreçlerinde Teknik ve İdari Kapasite Düşük, Fiyat Yüksek, Kalite Yetersizdir	39
4.2. Merkez-yerel arasındaki yetki paylaşımı ve ölçek sorunları yerinden hizmet sunumunu verimsiz ve etkisiz kılmaktadır.	40
4.3. Vatandaşın Kamu Hizmetlerinden Memnuniyeti ve Kamu Yönetimine Güveni Düşüktür	41
5. DEVLET KURUMLARINA VE SİYASETE İLİŞKİN GÜVENSİZLİK VE ÜLKENİN GELECEĞİNE İLİŞKİN UMUTSUZLUĞUN KISIR DÖNGÜYE DÖNÜŞMESİ	49
ÜÇÜNCÜ KISIM: REFORM ÖNERİLERİ	53
1-DEVLETİN MERKEZİ GÜÇLENDİRİLMELİ, DÜZENLEME KARAR ALMA VE KOORDİNASYON İŞLEVLERİ ETKİNLEŞTİRİLMELİDİR	56
1.1. İstatistik ve Araştırma Dairesi Yeniden Yapılandırılmalı ve Resmi İstatistik Programı Hazırlanmalıdır	56
1.2. Politika Tasarımı ve Mali Yönetimde Orta Vadeli Program Uygulamasına Geçilmelidir	57
1.3. Orta Vadeli Program Çerçevesinde Bütçe Süreci Yeniden Tasarlanmalıdır	58
1.4. Politika ve Koordinasyondan Sorumlu Güçlü Bir Merkezi Yapı Oluşturulmalıdır	60
1.5. Bakanlar Kurulunun Politika-Koordinasyon Gündemi Genişletilmelidir	60
1.6. Bakanlıklarda Politika-Koordinasyon İşlevleri Oluşturulmalıdır	61
1.7. Müsteşarlar Kurulu Kurumsallaştırılmalıdır	62
1.8. Mevzuat Ve Yasa Yapma Süreci İyileştirilmelidir	62
1.8.1. Merkezi Mevzuat Dairesi Güçlendirilmelidir	62
1.8.2. Hukuk Dairesinin Hizmet Gereklerine Uygun Yapılanması Ve Personelin Yetiştirilmesi Sağlanmalıdır	62
1.8.3. Mevzuat Hazırlık Sürecine Sivil Toplumun Katılımının Sağlanması	63
1.8.4. Mevzuat Hazırlamada Uyulması Gereken Usul Ve Esaslara İlişkin Düzenleme Yapılmalı, Rehber Hazırlanmalıdır	63
1.8.5. Kurumlarda Oluşturulan Mevzuat Bilgi Bankaları Tek Çatı Altında Birleştirilmelidir	63
1.8.6. Yürürlükteki Mevzuat Ayıklanmalı, Sadeleştirilmeli, Basılmalı Ve Yayınlanmalıdır	63
1.9. Düzenleyici Kurullarda Kapasite Sorunları Ölçek Meselesi de Dikkate Alınarak Çözümlemelidir	64
1.9.1. Ölçek Sorunu Çok İşlevli Kurullar Oluşturarak Çözülebilir	64
1.9.2. İdari Kapasite Oluşturulmalıdır	65
1.9.3. Kurumların Bağımsızlığı Sağlanmalıdır	65
1.10. TC Yardım Heyeti Esas Olarak Program Destek İşlevini Üstlenmelidir	66

2. MALİ YÖNETİM SÜRECİ VE ARAÇLARI MODERNİZE EDİLMELİ, MALİYE POLİTİKASI SÜRDÜRÜLEBİLİR OLMALIDIR	67
2.1. Bütçenin Kapsamı Genişletilmelidir.....	67
2.2 Modern bir Mali Yönetim Kanunu Çıkarılmalıdır	67
2.3. Maliye Politikası Sürdürülebilir Olmalıdır	68
2.4. Bütçe Süreçleri ve Araçları Modernize Edilmelidir	69
2.5. Mali Yönetimde Verimlilik ve Performans Kültürü Oluşturulmalıdır.....	70
2.6. Mali Yönetim Reformunda İnsan Kaynakları Kısıtına Çözüm Bulunmalıdır	71
2.7.Denetim Sistemi Güçlendirilmelidir	71
2.7.1.Teftiş ve İç Denetimi Kapsayan Tek Bir Denetim Birimi Kurulmalıdır.....	71
2.7.2. Sayıştay'ın Bağımsızlığı Güçlendirilmeli Kapasitesi Artırılmalıdır	72
2.7.3. Ombudsman Güçlendirilmeli ve Diğer Denetim Alanlarında Kapasite Oluşturulmalıdır ...	73
2.7.4.Vergi Denetim Kurulu Oluşturulmalıdır.....	74
2.7.5. Denetim Birimleri Arasında Koordinasyon Sağlanmalıdır	75
2.8. KİT Sistemi Yeniden Yapılandırılmalıdır	75
2.8.1. Bir Çerçeve Mevzuat Hazırlanmalıdır	75
2.8.2. KİT Politikalarını İzleyen, Koordine Eden, Özelleştirmeye Hazırlayan Bir Kurum Olmalıdır	76
2.8.3. Bu Kurum Tarafından KİT'lerin Etkin, Profesyonel, Şeffaf Ve Hesap Verebilir Bir Şekilde İşletilmesini veya Özelleştirilmesini Sağlayacak Politikalar Ortaya Konulmalıdır.....	76
3. PERSONEL REFORMU KAMU REFORMUNUN AYRILMAZ PARÇASI OLMALIDIR.....	77
3.1. Kamu Görevlisi Tanımı Netleştirilmeli ve Kapsamı Daraltılmalıdır	78
3.2. Üst Kademe Yöneticiliğinin Kapsamı Daraltılmalıdır	78
3.3 İşçi ve Geçici Nitelikteki Personel İstihdamlarının Sınırı Kesin Bir Şekilde Çizilmelidir	79
3.4. Personel Yönetiminden Sorumlu Kurumların Kapasitesi Artırılmalıdır	79
3.5. Kadro Sistemi gözden Geçirilmelidir	81
3.6. Maaş Rejimi Rasyonelize Edilmelidir	81
3.7. İnsan Kaynaklarının Yönetimi Politikaları Etkinleştirilmelidir	82
3.8. Uzmanlığı ve Kariyeri Esas Alan Yeni Kadrolar Yaratılmalıdır	83
3.9. Atamalarda ve Terfilerde Kamu Hizmeti Komisyonunun Gözetim Fonksiyonu Artırılmalı, Kurum Temsilcilerine Daha Fazla Söz Hakkı Verilmelidir	83
3.10. Yer Değiştirmeleri Yönetim ve Kariyer Geliştirme Aracı Olarak Kullanılmalıdır	83
3.11. Ödül-Ceza İlişkisine Dayalı Performans Değerlendirme Sistemi Oluşturulmalıdır	84
3.12. Hizmet İçi Eğitim Yaygınlaştırılmalıdır	84
4-KAMU HİZMETLERİNDE SÜREÇLER ETKİNLEŞTİRİLMELİ KALİTE VE VATANDAŞ MEMNUNİYETİ ARTIRILMALIDIR.....	85

4.1. Ölçek Genişlemesi ve Kapasite Artışına Paralel Olarak Mümkün mertebe hizmet sunumu yerleşmeli; saydamlık ve hesap verme sorumluluğu artırılmalıdır.....	85
4.1.1. Belediye Ölçeği Genişletilmelidir.....	85
4.1.2. Belediye Meclisleri Güçlendirilmelidir.....	86
4.1.3. İmar Planlaması ve Uygulaması Yeniden Düzenlenmelidir	86
4.1.4 Belediyelerde Mali Yönetim ve Denetim Güçlendirilmelidir	87
4.1.5 Belediyelerin Gelir Yaratma Kapasiteleri Artırılmalı; Gelir Paylaşımında Nüfus Dışı Kriterler De Kullanılmalıdır	88
4.1. 6. Belediyelerde İşleyiş Rasyonelleştirilmeli ve Saydamlaştırılmalıdır	88
4.1.7. Merkezi Yönetimin Vesayet Uygulamaları Rasyonelleştirilmelidir.....	88
4.1.8 Kaymakamlıklar Gözden Geçirilmelidir	89
4.2. Sağlık ve Sosyal Güvenlikte Hizmette Adalet ve Eşitlik Sağlanmalı, Erişim ve Hizmet Kalitesi Artırılmalıdır	90
4.2.1.Sosyal Güvenlik Programları Tek Çatı Altında Birleştirilmelidir.....	90
4.2.2. Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminin Otomasyonu Sağlanmalı, Kendi İçinde ve Bankacılık Sistemiyle Entegre Bir Yapı Kurulmalıdır	90
4.2.3. Denetim Güçlendirilmelidir	91
4.2.4. İhtiyat Sandığının Uzun Vadeli Tasarruf Yönü Güçlendirilmelidir	91
4.2.5. Genel Sağlık Sigortasına Geçilmelidir	91
4.2.6. Sağlık Hizmetlerinin Sunumu İle Finansmanının Birbirinden Ayrılması Sağlanmalıdır	92
4.2.7.Sağlık Hizmet Sunucularına Yapılan Ödemeler Net Kurallara Bağlanmalıdır	92
4.2.8. Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinde Aile Hekimliği Sistemine Geçilmelidir.....	92
4.2.9. İkinci ve Üçüncü Basamakta Belli Ölçüde Özerklik Sağlanmalıdır	92
4.2.10. Özel Hastaneler ve Kliniklerden Hizmet Alımına İlişkin Düzenlemeler Yapılmalıdır	93
4.2.11. Acil Sağlık Hizmetleri Güçlendirilmelidir.....	93
4.2.12. Kıbrıs'ta Yaşayan T.C. Vatandaşlarının Sağlık Giderleri SGK Tarafından Ödenmelidir.....	93
4.2.13. Sağlık Personelinin Tam Zamanlı Çalışmasına Yönelik Düzenlemeler Yapılmalıdır	94
4.3. Telekomünikasyon, Ulaştırma Gibi Altyapı Hizmetlerinde Kamunun Görevleri ve Örgütlenmesi Yeniden Yapılanmalı, Rekabet Sağlanmalıdır	94
4.3.1. Telekomünikasyon Dairesi Şirketleştirilmelidir	94
4.3.2. Bilgi Toplumu Ajansı Kurulmalıdır	94
4.3.3. Kara Ulaştırması Dairesi Kurulmalıdır.....	94
4.3.4. Meteoroloji Dairesi Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığına Bağlanmalıdır	95
4.3.5. Posta Dairesi Şirket Olarak Yapılandırılmalı ve Sektör Rekabete Açılmalıdır	95
4.3.6. Liman İşçileri Şirketine Verilen İmtiyaz Kaldırılmalı ve Limanları Özelleştirmenin Yapılabilirliği Analiz Edilmelidir.....	96

4.4. Enerji Sektörü Ayrıştırma Temelinde Yeniden Yapılanmalı Hizmet Kalitesi Artırılmalı, Fiyatlarda Etkinlik Sağlanmalıdır	96
4.4.1. Sektör Ayrıştırılmalı, Özelleştirme Çalışmaları Bu Çerçeve Yürütülmelidir	96
4.4.2. Tarifeler Basitleştirilmelidir	97
4.4.3. Alacak Tahsili ve Sübvansiyon Politikaları Etkinleştirilmelidir	98
4.4.4. KIB-TEK'in Etkinleştirilmesi Amacıyla Özelleştirme Öncesi ve Sonrası İçin Farklılaşan Kapsamlı Tedbirler Alınmalıdır	98
4.4.5. Arz Güvenliği, Enerji Verimliliği ve Yenilenebilir Enerjinin Desteklenmesi Yönünde Politika ve Uygulamalar Geliştirilmelidir	99
4.5. Tarım Sektöründe Kurumsal Yapı ve Politikalar KKTC Su Temin Projesi'nin Getirdiği Fırsatları da Dikkate Alarak Gözden Geçirilmelidir	100
4.6. Güvenlik ve Sivil Savunma Hizmetlerinde Sivilleşme ve Etkinlik Artırılmalıdır	103
4.6.1. Yetki Devri ve Özelleştirmeler Yoluyla Hem Hizmetler Hızlandırılmalı Hem de Polisin İşyükü Azaltılmalıdır	103
4.6.2. Özel Güvenlik Sistemine Geçilmelidir	103
4.6.3. Sivil Savunma Teşkilat Başkanlığının, Mevcut Fonksiyonlarından Bazıları Devredilmeli; Örgüt Yapısı Küçültülmelidir	104
4.6.5. Ada'da Kalıcı ve Güvenli Bir Barış Ortamına Paralel Olarak Sivilleşme Yönünde Tedbirler Geliştirilmelidir	104
DÖRDÜNCÜ KISIM: UYGULAMA STRATEJİSİ	105
1-ÖNCELİKLERİN BELİRLENMESİ	106
2-REFORM YÖNETİMİ	108
3. REFORMA YÖNELİK TOPLUMSAL TALEP VE REFORMUN ÖNCELİKLERİNE İLİŞKİN ALGILAR	111
4- SİYASİ SAHİPLENME-LİDERLİK, SİYASİ YÖNETİM	114
EK: Raporda Yer Alan Yönetim Yapısındaki Değişiklik Önerilerine İlişkin Şemalar	117
BAŞBAKANLIK	117
MALİYE BAKANLIĞI	118
BAYINDIRLIK VE ULAŞTIRMA BAKANLIĞI	119
TARIM VE DOĞAL KAYNAKLAR BAKANLIĞI	120
EKONOMİ VE ENERJİ BAKANLIĞI	121
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI	122
İÇİŞLERİ VE YEREL YÖNETİMLER BAKANLIĞI	123

Tablo Dizini

Tablo 1 Milletvekili Başına Seçmen Sayısı	23
Tablo 2 Türlerine göre seçimler.....	24
Tablo 3 Nüfus ve işgücünde kamu istihdamının ağırlığı	32
Tablo 4 Harcamaların Ekonomik Dağılımı.....	32
Tablo 5 İyi Yönetişim Göstergeleri (Katılıyorum, %).....	43
Tablo 6 Ölçek Sorununa Çözüm Yaklaşımları	64
Tablo 7 Hanehalkı, Kamu Çalışanları ve İş Dünyası Gözünden Reformun Düzeyi	111
Tablo 8 Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Öncelikler (1. Sırada Yer Verilenler).....	112
Tablo 9 Kamu Çalışanlarına Göre Kamu Reformunun Başarıya Ulaşmasında Önem Taşıyan Faktörler (1., 2. ve 3. Sırada Önceliklendirilenler)	113

Şekil Dizini

Şekil 1 Kamusal Politikalar Uygulama Çerçevesi	27
Şekil 2 Kamu Çalışanlarının Kurumsal Yapıya İlişkin Görüşleri	31
Şekil 3 Kamu Çalışanlarının Hanehalkı Gözündeki İmajı.....	33
Şekil 4 Kamuda işe alınacak kişilerin seçiminde torpilin etkisi	33
Şekil 5 Kurumların hanehalkı gözündeki itibarı	42
Şekil 6 Kamu Çalışanlarının Kendi Kurumları Açısından İyi Yönetişim Algısı	44
Şekil 7 İyi Yönetişim Göstergeleri TR 2002, KKTC 2011 (Katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum, %)	44
Şekil 8 Kamuda işe alınacak kişilerin seçiminde torpilin etkisi	45
Şekil 9 Kamuda İşe Alımlarda Torpilin Etkisi (Cevap veren kamu çalışanlarının statülerine göre).....	45
Şekil 10 Kamuda İşe Alımlarda Torpilin Etkisi (Cevap veren kamu çalışanlarının kurumlarına göre)....	46
Şekil 11 Kamu hizmetlerine ilişkin kanaatler (% olumsuzdan olumluya)	47
Şekil 12 Kamu hizmetlerine ilişkin yolsuzluk algısı (% büyükten küçüğe)	47
Şekil 13 Hanehalkı ve İş Dünyası Açısından Merkez ve Yerel Yönetim Kalitesi Algısı.....	48
Şekil 14 Kendisi ve ailesinin şu anki hayat şartlarından memnuniyet	49
Şekil 15 Kıbrıs'ın bugünkü sosyo-ekonomik şartlarından memnuniyet	49
Şekil 16 Yakın gelecekte Kıbrıs'ın sosyo-ekonomik durumu	50
Şekil 17 Önerilen bütçe süreci	58
Şekil 18 Mali Alan	69
Şekil 19 2013 ve sonrası için olası bir reform programı ile ilgili kamu çalışanlarının görüşleri	114

GİRİŞ

Bilindiği gibi ülkelerin kamu yönetimlerini oluşturan kurumsal yapılar o ülkenin özgün tarihsel gelişiminin izlerini taşırlar. 1983 yılında kurulan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin (KKTC) mevcut yapısı da farklı siyasal sistem ve hukuki geleneklerin birikimiyle oluşmuştur. Kıbrıs Cumhuriyeti deneyiminden ötürü İngiliz hukukunun etkilerini taşıyan bir yapıya zaman içerisinde Türkiye ile ilişkilerin gelişmesi dolayısıyla Türkiye hukuk sistemine özgü bazı unsurlar da nüfuz etmiştir. Bu karma hukuksal yapı kendine özgü bir kamu yönetimi oluşumuna yol açmıştır. Örneğin hukuk ve adalet sisteminin önemli bir kısmı İngiliz etkisinin izlerini taşıırken diğer alanlarda özellikle 1974 sonrası süreçte Türkiye ile ilişkilerin izlerini görmek mümkündür.

2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan “2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı” ilişkilerde yeni bir aşamaya tekabül etmektedir. Taraflar KKTC'nin kendi ayakları üzerinde durabilen politika oluşturma ve yönetme becerisine sahip bir devlet olarak yeniden yapılandırılmasını öngörmüşlerdir. “KKTC Devletinde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi” (KKTC-FOKUS) bu programın bir parçası olarak tasarlanmış ve TEPAV tarafından 2011 Nisan-2012 Haziran döneminde uygulanmıştır.

“KKTC Devletinde Fonksiyonel-Kurumsal Gözden Geçirme Projesi”nin amacı “... asli hizmetleri daha iyi verebilmek için nasıl bir kamu idaresi tasarlanmalıdır?” sorusuna cevap aramak üzere KKTC’de kamu yönetiminin incelenerek “...mevcut yapı ile KKTC’de olması gereken yapı arasındaki farkın ortaya konulması ve böylece önümüzdeki dönemde nasıl bir kamu kurumsal yapısına, hangi stratejilerle ulaşılabileceğinin tespit edilmesi” olarak ifade edilmiştir.

Bu Rapor, KKTC Devletinde Fonksiyonel-Kurumsal Gözden Geçirme Projesi süresince yapılan tüm çalışmalardan süzülen temel reform önerilerini bütüncül bir bakış açısıyla ele almak ve bunları tarihsel bir perspektif ışığında ve stratejik bir yaklaşımla uygulanabilir kılmak amacıyla kaleme alınmıştır. Bu nihai raporun hazırlanmasına girdi sağlayan proje çalışmaları genel başlıklarıyla şöyledir:

- Birden çok kurumu kesen alanlarda **yatay analiz raporları** Politika Oluşturma ve Koordinasyon, Mali Yönetim, Yasa Hazırlama Süreci, KİT’ler, Denetim, Sosyal Güvenlik, Enerji, Yerel Yönetim Sistemi, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar, Personel Yönetimi, Yatırım ortamı ve ekonomi politikaları başlıklarında hazırlanmıştır.
- Bir kurumun kurumsal yapılanma, etkinlik ve verimlilik açısından ayrıntılı olarak incelendiği **dikey analiz raporları** Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı, Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Turizm, Çevre ve Kültür Bakanlığı, Sayıştay Başkanlığı, İçişleri ve YY Bakanlığı, Polis Örgütü, Sivil Savunma Teşkilatı başlıklarında hazırlanmıştır.

- Kamu yönetiminin temel paydaşlarının kamu hizmeti ve reforma bakışları ile kendi koşullarına odaklanan **nicel araştırmalar** hanehalkı, kamu çalışanları ve firmalar ile gerçekleştirilmiştir.
- **Ada/küçük ülkelerle kıyaslama çalışmaları** kapsamında 1)ekonomi, demografi ve kamu idaresi ile ilgili makro verilere dayalı olarak KKTC'nin dünya genelindeki küçük ülkelerle karşılaştırıldığı rapor 2) Malta'nın fiziki planlama sistemi ilgili rapor, 3)GKRY'nin Ekonomik ve Finansal Yönetim sistemi ile ilgili rapor 4) GKRY'nin Adalet ve Hukuk Sistemi ile ilgili rapor ve 5) GKRY, Man Adası, İzlanda, Malta'da personel yönetim sistemini ele alan rapor hazırlanmıştır.
- **Özdeğerlendirme çalışmaları** kapsamında yatay ve dikey analiz alanlarına girdi oluşturmak üzere kamu kuruluşlarının fonksiyonları bakanlıklarda yapılan toplantılar ve mevzuat analizi aracılığıyla tanımlanarak sınıflandırılmış ve işlevsellikleri değerlendirilmiştir. Çalışmalar çeşitli bakanlıklardan proje için görevlendirilen kamu çalışanlarının oluşturduğu Reform Çalışma Grubu aracılığıyla koordine edilmiştir.

Projenin ele aldığı tüm yatay ve dikey analiz başlıklarında paydaşlarla birebir görüşmeler gerçekleştirilmiş, çalışmaların ara dönem çıktıları T.C ve KKTC yetkililerinin yer aldığı yönlendirme komitesinde paylaşılarak geri bildirimleri alınmıştır. Nihai raporun ilk taslağı 19-21 Haziran 2012 tarihleri arasında KKTC'de yetkililerin katılımıyla tartışılmış ve geri bildirimler nihai versiyona yansıtılmıştır.

Bu raporda yer alan önerilerin bir “dilek listesi” olmaktan çıkıp bir reform programına dönüşmesi KKTC tarafından ek çalışmalar yapılmasını gerektirmektedir. Bu amaçla bu raporda yer alan önerilerin stratejik bir yaklaşımla programlanmasına ve eylem planına dönüşmesine gerek vardır. Bu stratejik yaklaşımın neler içermesi gerektiğine ilişkin görüşlerimiz raporun son bölümünde yer almaktadır.

YÖNETİCİ ÖZETİ

Kamu yönetimlerinin değişim eksenlerini belirleyen unsurlar, a) ülkenin ve devletin kendi tarihsel gelişim çizgisi, b) toplumun ülkelerine ilişkin algıları ve geleceğine ilişkin tasavvurları, c) küresel eğilim ve standartlardır. Diğer yandan bütün ülkelerde kamu yönetimi ile siyasi kültür ve siyasi yapılanmalar iç içe geçmiştir ve birbirlerinden karşılıklı olarak etkilenmekte ve birbirlerini etkilemektedirler.

Proje çerçevesinde yürütülen çalışmalarda KKTC’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yapılan tüm tespitlerde yukarıdaki eksenlerinin varlığını gözlemlenmektedir. KKTC Devleti çok özgün çalkantılı bir gelişim dinamiği göstermiştir. Devleti oluşturan kurumlar ve işlevleri bu gelişim dinamiğinin eseridir.

Bu kapsamda örneğin KKTC’nin, hükümet sisteminin Cumhurbaşkanının önemli görevleri olduğu yarı başkanlık sistemine benzemesi ve bunun zaman zaman yürütmede yol açabileceği problemler, KKTC’nin sadece Türkiye tarafından tanınmasının getirdiği izolasyon ve siyasi belirsizlik ortamı, seçim sisteminin çok dar bölge olması ve seçimlerin görece olarak sık yapılıyor oluşu kamu yönetimi üzerinde genellikle olumsuz bir etki yaratmaktadır. KKTC halkı da yapılan anketlerde siyasi sistemde yapılacak değişiklikleri kamu yönetiminin iyileşmesi için en öncelikli reform alanı olarak görmektedir. Kuşkusuz bu algıda bir gerçeklik payı olmakla birlikte işlevsel bir kamu yönetimi olmadan da siyasi reformların başarılı olma şansı azdır.

Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme çalışmasının kapsamı devlet aygıtının nasıl daha işlevsel olabileceği ve vatandaşların gereksinim duydukları hizmetlerin sağlanması ile ülkenin gelişmesine katkı yapacak politikaların oluşturulmasında devletin yapabilirliklerini artıracak önerilerin geliştirilmesidir.

Raporun **birinci bölümünde** KKTC’de kamu yönetimini etkileyen dinamiklerin ana unsurlarını ve **ikinci bölümde** kamu yönetiminin temel sorunlarını irdeleyeceğiz. **Üçüncü bölümde** ise büyük oranda bu gelişim dinamiğini ve temel sorunları dikkate alan, yeni ve yabancı yapılar önermek yerine mevcut yapıların daha evrimci bir süreçte değişimini öngören, kapasite inşası gereğinin her aşamada altını çizen reform önerileri yer almaktadır. Bu raporda yer alan yeniden yapılanma öneriler kamu yönetimi alanında son 20-30 yılda ortaya çıkan, devletin daha şeffaf, katılımcı, duyarlı ve etkin (sonuç ve performans odaklı) olmasını öngören çağdaş kamu yönetimi ilkelerinden ilham almaktadır. Reform önerileri proje kapsamında yürütülen ayrıntılı çalışmalara dayanmaktadır. Raporda yer alan yönetim yapısına ilişkin öneriler raporun ekindeki organizasyon şemalarında ayrıca görselleştirilmiştir. Her halükarda tekil reform alanlarında hazırlanacak eylem planlarının, bu raporun hazırlanmasına girdi oluşturan tematik ve sektörel raporların daha ayrıntılı tartışılması sonucu hazırlanmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. **Dördüncü ve son bölümde** reformun uygulanması aşamasında dikkate alınması gereken önceliklere ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır. Bu değerlendirmeler KKTC tarafından yapılacak bir program ve eylem planında dikkate alınması amacıyla kaleme alınmıştır. Kamu yönetimine ilişkin reform adımları teknik olduğu kadar, hatta daha fazla siyasi yapabilirlik ve tercihlerle ilgilidir. Dolayısıyla bu

raporda yer alan öneriler tartışılmalı paydaşlar tarafından önceliklendirilmeli ve kamuoyu ile paylaşılmamalıdır.

KKTC kamu yönetiminin en temel eksikliği devletin merkezinde politika oluşturacak, öncelikleri belirleyecek, oluşturulan politikaların uygulanmasını koordine edecek, izleyecek, denetleyecek bir kapasitenin olmayışıdır. Kısacası kamu yönetiminin “yönetim” fonksiyonu yeterince gelişmemiştir. Bir kere “yönetim” işlevinin en temel girdisi olan “veri” konusunda sıkıntılar vardır. Ya yeterince ve düzenli veri toplanmamakta veya toplanan verilerin güvenilirliği yeterli olmamaktadır. Ülkede orta uzun vadede politika öncelikleri konusunda devleti yönlendirecek herhangi bir belge yoktur. Yürütmenin karar alma organı olan bakanlar kurulu ayrıntılara ve rutine boğulmuş durumdadır. Bakanlar kuruluna danışmanlık yapacak, gündemdeki meseleler konusunda malumat sağlayacak, ilgili kamu kurumları arasında koordinasyonu sağlayacak, etkin bir sekreteryaya işlevi görececek birim (cabinet secretariat) yoktur.

Aynı durum bakanlıklar için de geçerlidir. KKTC’de temel kurumsal yapı Anayasa’ya göre kanun ile kurulan “Daire”. Daireler kararname ile kurulan Bakanlıklar arasında modüler olarak yer değiştirebilmektedir. Bakanlıklarda bakanlığın bütününe gören, ilgili üst düzey yönetici ve bakana politika danışmanlığı yapan, bakanlık içinde koordinasyonu sağlayan, iç kontrol sistemlerini oluşturan, denetleyen bir birim bulunmamaktadır. Dolayısıyla **bakanlıklarda bir kapasite birikimi olmamakta, en fazla daire düzeyinde bir kurumsal hafıza oluşmaktadır.** Yasa yapma süreci yavaş ve etkin değildir.

KKTC kamu personeli kıyaslanabilir ülkelere göre gerek personel sayısı gerekse ücretler açısından dezavantajlı bir konumda değildir. Buna rağmen kamuda ciddi bir kapasite sorunu bulunmaktadır. Kamu görevlilerine ilişkin mevzuat ve kurumlarda yapısal sorunlar vardır.

Kamu Maliyesi, toplanan gelirlerle cari harcamaları karşılamaktan uzaktır. Bütçe’nin kapsamı dar, mali yönetim araçları yetersizdir. Vergi politikası ve denetimi yetersizdir. KİT sisteminde her biri farklı yasalara sahip kurumlar bulunmaktadır. Doğal tekel konumundaki kurumlar dikey olarak örgütlenmiş, yeteri kadar şeffaf olmayan kurumlardır.

KKTC vatandaşlarının çoğunu ilgilendiren kamu hizmetlerinde kapsam dar, erişim problemlili, kalite düşüktür. Belediyelerde de teknik ve idari kapasite sorunları bulunmakta, ciddi verimlilik ve etkinlik sorunları yaşanmaktadır.

Bütün bunların sonucu olarak vatandaşın kamu yönetimine ve siyasi kadrolara güveni oldukça düşüktür. Kayırmacılığın yaygın olduğu inancı yerleşmiştir. Halk ülkenin geleceğine karamsar gözlerle bakmaktadır. Kapsamlı bir reform bu algıyı değiştirebilecek en önemli unsurdur.

Reformun birinci önceliği devletin merkezinde bir yönetim kapasitesi oluşturmaktır. Öncelikle en kısa sürede TÜİK’in de teknik desteği ile bir resmi istatistik programı başlatılmalı, İstatistik Dairesi başbakanlığa bağlı görece bağımsız bir kurum olarak yeniden örgütlenmelidir. Politika tasarımı ve mali yönetimde orta vadeli program uygulamasına

geçilmeli, bütçe süreci bu kapsamda yeniden tanımlanmalı, Yardım Heyeti bu süreci proje desteği vermek yerine program uygulamasına geçerek desteklemelidir. Buna uygun olarak başbakanlık ve bakanlıkların kurumsal yapıları güçlendirilmeli, yasa yapma süreci iyileştirilmelidir.

Mali yönetim reformuna öncelikle bütçenin kapsamı genişletilerek başlanmalıdır. Kapsam dışında kalan fonlar ve kurumlar bütçe içine alınmalıdır. Mali kontrol sistemi oluşturulmalı, performans kültürü yaygınlaştırılmalıdır. Denetim sistemi, tek çatı altında toplanmalı, Sayıştay'ın ve Ombudsmanın kapasitesi ve bağımsızlığı artırılmalıdır.

KİT'lerin çıkartılacak bir çerçeve mevzuat çerçevesinde, etkin, profesyonel, şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde işletilmesi sağlanmalıdır.

Personel reformu kamu yönetimi reformunun ayrılmaz bir parçası olmalıdır. Kamu personelinin tanımını net olarak yapacak, siyasi atamaları kısıtlayacak, liyakat sistemini getirecek bir çerçeve yasaya gerek vardır. Ayrıca personel yönetimi ile ilgili kurumların kapasitelerini artırmak gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinin her alanında yaygın olarak iyileştirmelere gerek vardır. Belediyelerin kapasitelerini artırmasına, meclisin güçlenmesine ihtiyaç vardır. Belediyelerin işleyişi rasyonelleşmeli ve şeffaflaşmalıdır, özellikle mali yönetim ve denetim açısından ivedilikle iyileştirmeye gerek bulunmaktadır.

Sağlık ve sosyal güvenlikte hizmette adalet ve eşitlik sağlanmalıdır. Erişim ve hizmet kalitesi artırılmalıdır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve genel sağlık sigortasına geçilmesi önerilmektedir. Sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin otomasyonu sağlanmalıdır. Sağlık personelinin tam zamanlı çalışmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

Telekomünikasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerde kamunun görevleri ve örgütlenmesi yeniden yapılanmalıdır. Telekomünikasyon dairesi şirketleşmeli, rekabet sağlanmalıdır. Enerji'de sektör ayrıştırılmalı, tarifeler basitleştirilmeli, alacak tahsili ve subvansiyon politikaları etkinleştirilmeli ve şeffaflaşmalıdır. Rekabetin mümkün olduğu durumlarda özelleştirme düşünülmelidir. Ama bundan önce arz güvenliği konusunda uygulamalar geliştirilmeli, denetim ve düzenleme kapasitesi oluşturulmalıdır.

Güvenlik ve sivil savunma hizmetlerinde sivilleşme ve etkinlik artırılmalıdır. Yetki devri yoluyla hem hizmetler hızlandırılmalı hem de polisin yükü azaltılmalıdır. Özel güvenlik sistemine geçilmelidir. Sivil savunma teşkilatının mevcut fonksiyonlarından bazıları devredilmeli, örgüt yapısı küçültülmeli ve etkinleştirilmelidir.

Kuşkusuz bu rapor kapsamında yapılan tespit ve önerilerin bir eylem planına dönüşmesi, önceliklendirilmesi KKTC hükümeti tarafından ilave çalışmalar yapılmasını gerektirmektedir. Ancak **bu ölçekte bir reform programının stratejik bir bakış açısıyla tasarlanması, reform yönetimine ilişkin ayrı bir kurumsal yapı oluşturulması ve etkin bir iletişim politikası ile kamuoyu desteği sağlanması gerekmektedir.** Yapılan anket çalışmaları reforma toplumun her kesiminden güçlü bir destek olduğunu göstermektedir.

BİRİNCİ KISIM: KKTC KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1. DEVLET YAPISI VE TARİHSEL ARKAPLAN

1.1. Kıbrıslı Türklerin Devletleşme Süreci ve Karma Hukuk Sistemi

Uluslararası hukuki statüden kaynaklanan belirsizliklerin—özellikle KKTC’nin uluslararası ticaret yapma ve dünya piyasalarına eklenme kapasitesini ciddi biçimde engelleyen ambargolar ve izolasyonların—KKTC’deki devlet yapısını ve kamu yönetimi anlayışını kuşatan yapısal sorunları açıklamada tek başına yetersiz olduğunu peşinen teslim etmek gerekir. 1983 yılında kurulan ve anayasası 1985 yılında halk oylamasında kabul edilen KKTC devletinin yapısını modern Kıbrıs tarihinin önemli ayrıntılarını dikkate almadan bütünüyle kavramak mümkün değildir.

Adadaki Osmanlı (1571-1878) ve İngiltere (1878-1960) egemenliklerinin günümüzde hem Güney, hem de Kuzey Kıbrıs’ta vücut bulan siyasal sistemlerdeki izlerini görebilmek hâlâ mümkündür. Buna ilaveten, İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya genelinde gerçekleşen dekolonizasyon süreci bağlamında, 1960 yılında kurulan bir ortaklık düzeni olan Kıbrıs Cumhuriyeti’nin üç yıl gibi kısa bir süre içerisinde yıkılmasını takiben yaşanan yakın tarihin bugün adanın kuzeyinde şekillenen devlet yapısını belirleyen birincil etmen olduğu söylenebilir.

Kıbrıslı Rumlar ile Kıbrıslı Türkler arasındaki etnik çatışmalar sonucunda, her iki toplum ayrı “devletleşme” süreçleri yaşamaya başlamıştır. Bu ayrı “devletleşme” süreçlerinin başlangıcını, dönemin Kıbrıs Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Makarios’un 1963 yılında Kıbrıslı Türkler açısından büyük önem arz eden bazı anayasal düzenlemeleri tadil etme girişimine ve etnik çatışmaların yoğunlaşmasıyla birlikte 1967 yılında “Kıbrıs Türk Geçici Yönetimi”nin kuruluşuna dayandırmak mümkündür.

Turgut Turhan ayrı devletleşme süreçlerindeki farklı hukuk sistemlerinin etkisini şöyle özetler:

Kıbrıs Cumhuriyeti hukuk düzenine bakıldığında, tereddütsüz olarak söylenmesi gereken, bu ülkenin hukuk sisteminin mutlak olarak İngiliz hukukuna dayandığıdır. ... İngiliz idaresinin ... gerçekleştirdiği yasama tasarrufları bu dayanağın oluşumunda en önemli rolü oynamıştır. Nitekim Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası md. 188, İngiliz döneminden gelen yasalardan anayasaya aykırı olmayanlar ile yürürlükten kaldırılmamış olanların aynen yürürlükte kalacağını hükme bağlamak suretiyle, devletin yapısını açıkça İngiliz hukukuna dayandırmıştır. Üstelik yaşanan tüm olaylara rağmen, Kıbrıs Cumhuriyeti’nin “devlet” niteliğinin en azından [Kıbrıslı Rumlar] açısından bir kesintiye uğramamış olması, diğer bir deyişle devletin kurucu halk unsuru bakımından tek başına kalan Rumların devlet olarak yeniden bir örgütlenmeye gitmemiş olmaları, [Güney Kıbrıs’taki] sistemin bugünkü KKTC hukukundan daha da yoğun bir biçimde İngiliz hukukuna dayanmasına yol açmıştır. Zira ... bugünkü Kıbrıs Türk hukuk sistemi de her ne kadar İngiliz hukukuna dayanıyorsa da, Türklerin zorunlu olarak bir “devletleşme süreci” yaşamış olmaları nedeniyle, Türk hukuk sistemi, en azından belli bazı alanlarda ve belli ölçülerde İngiliz hukukundan uzaklaşmıştır.¹

¹ Turgut Turhan, “Tarihsel Bakış Açısıyla Kıbrıs Türk Hukuk Sistemi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2008, 268-9.

Burada, not edilmesi gereken husus, 1983 yılında kurulan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin mevcut yapısının farklı siyasal sistem ve hukuki geleneklerin birikimiyle oluştuğudur. Kıbrıs Cumhuriyeti deneyiminden ötürü İngiliz hukukunun etkilerini taşıyan bir yapıya zaman içerisinde Türkiye ile ilişkilerin gelişmesi dolayısıyla Türkiye hukuk sistemine özgü bazı unsurlar da nüfuz etmiştir.

Kıbrıslı Türklerin ayrı devletleşme süreçlerinin ilki olan “Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi” (1967-1974) altında, büyük ölçüde, 1963 öncesi Kıbrıs Cumhuriyeti hukuk sistemine ve bu sistemin İngiliz hukukunu temel alan niteliğine dayalı bir yönetim şekillenmişse de bu yıllarda Kıbrıslı Türkler ilk kez ayrı bir toplum olarak kendi yasama faaliyetlerini yürütmeye başlamış ve erkler ayrılığına uygun olarak kendi yürütme, yasama ve yargı organlarını kurmuşlardır.²

Bu devri “Otonom Kıbrıs Türk Yönetimi” (1974-1975) adlı kısa bir dönem izlemiştir. 1974 Barış Harekâtı'nın ardından adadaki iki toplumun iki bölge bir düzen içerisinde yaşamaya başlamasıyla birlikte devletleşme süreci iki ayrı toprak parçasının ve iki toplumu birbirinden ayıran coğrafi sınırların sembolik önemine uygun olarak daha net ve kesin bir biçimde devam etmiştir. Bu bağlamda, Kıbrıslı Türklerin devletleşme sürecinin belki de en önemli evresi olan “Kıbrıs Türk Federe Devleti” (KTFD, 1975-1983) kurulmuştur.

KTFD'nin iki toplumlu ortak cumhuriyet prensibinden tamamen vazgeçmeyerek, “federe” bir devlet olarak tasarlandığının ve Kıbrıslı Türklerin kendi kurucu iradeleriyle içinde yer almak istedikleri gelecekteki bir bağımsız federal düzene hazırlık aşaması olarak tanımlandığının altını çizmek gerekir. Buna rağmen, tek taraflı bir iradeyle kurulması ve ayrı bir devlet olmanın gerektirdiği organizasyon ve faaliyeti içermesi bakımından, KKTC'nin kuruluşuna dek uzanan bir kurumsallaşma çabasının da başladığı not edilmelidir.

Nitekim Kıbrıs Türk hukuk sistemi, önceki devletleşme aşamalarına kıyasla, KTFD döneminde, Türkiye Cumhuriyeti hukuk sisteminin etkilerine daha açık hale gelmiştir.³ Bu dönemde, hem KTFD öncesine ait, ağırlıklı olarak İngiliz hukuk sisteminin etkisi altındaki yasal düzenlemelerin korunması, hem de Türkiye Cumhuriyeti örneğinden hareketle yeni yasaların hazırlanması, 1983'te kurulacak olan KKTC'nin hukuk sisteminin karma niteliğini

² Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi devrinde çıkan yasalardan bazıları şunlardır: “Adalet Mahkemeleri Yasası”, “Türk Bölgelerine Giriş ve Çıkışı Kontrol Yasası”, “Türk Cemaatına Mensup Olmayanlara Gayrimenkul Mal Satışını Men Eden Yasa”, “Temsilciler Meclisi ve Cemaat Meclisi Seçimlerine İlişkin Yasa”, “Ateşli Silahlar Yasası”, “Kıbrıs Türk Silahlı Kuvvetleri Yasası”, “Din İşleri Dairesi Yasası”, “Kıbrıslı Türklerin Türkiye’de Çalışma İmkânlarını Düzenleyen Yasa”, “Askeri Ceza ve Usulü Yasası”. Turhan, “Tarihsel Bakış Açısıyla,” 271.

³ KTFD döneminde Kıbrıs Türk Federe Meclisi'nin çıkardığı ve bazıları önemli ölçüde günün Türkiye Cumhuriyeti yasalarından esinlenerek yazılan birtakım yasalar şunlardır: “Halk Oylaması Yasası”, “Siyasal Partiler Yasası”, “Tapu ve Kadastro Yasası”, “Motorlu Araçlar Yasası”, “Taşınmaz Mallar Yasası”, “Para ve Kambiyo İşleri Yasası”, “Kamu Görevlileri Yasası”, “Askeri Bölgeler Yasası”, “Bankalar Yasası”, “Sosyal Sigortalar Yasası”, “Güvenlik Kuvvetlerinin Kuruluşu Yasası”, “Emeklilik Yasası”, “Yedek Subaylık Yasası”, “Kamu Alacaklarının Tahsili Yasası”, “Sayıştay Yasası”, “Kira Yasası”. Turhan, “Tarihsel Bakış Açısıyla,” 274.

de belirlemiştir.⁴ Özetle, KKTC'nin devlet yapısının temelleri büyük ölçüde KTFD evresinde atılmıştır.

1.2. Uluslararası Hukuki Statüde Belirsizlikler

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) devletinde kamu yönetimi, son derece kendine özgü bir devlet yapısı içerisinde şekillenmiştir. KKTC-FOKUS projesi kapsamında gerçekleştirilen dünya genelindeki 108 küçük ülke ışığında KKTC'yi merkeze alan kıyaslama çalışmasının da gösterdiği üzere,⁵ KKTC'nin öncelikli olarak özgül uluslararası hukuki statüsü bakımından “kısmen tanınan de facto devlet” olarak ele alınması gerekse de, ülke farklı statülerdeki küçük ülkelerle kıyaslanabilir olmasını sağlayan birtakım özelliklere de sahiptir.

Öncelikle, KKTC'nin uluslararası alanda bağımsız egemen devlet, hatta AB üyeliği olan bir bağımsız egemen devlet olarak tanınma gayesi ve bu doğrultuda oluşturduğu politikalar ve kurumlar vardır. Ülkenin bu siyasi vizyonu toplumsal aktörlerin politika söylemlerine ve normatif beklentilerine yansımakta, bu durum da kurumların işleyişini belirleyen koşullar üzerinde kısmen etkili olmaktadır.

Buna ilaveten, Kıbrıslı Türk toplumunun kültürel ve tarihsel referansları, Kıbrıs sorunu bağlamındaki uluslararası ilişkiler ve 1974 sonrası adanın kuzeyinde oluşan ekonomik yapı ve kısmen izolasyonlar nedeniyle ekonomisinin Türkiye'ye kısmen bağımlı görünmesi de anlaşıldır.⁶

⁴ Turhan'ın şu uyarısını hatırlatmakta fayda vardır: “Ancak önemle altını çizmek gerekir ki, Kıbrıs Türk Hukuk sisteminin Anglo-Saxon ve Türk hukuk sistemlerinin bileşiminden meydana gelen özgün bir yapıya doğru yol almakta olduğuna yönelik bu tespit, bir devletin hukuk sisteminin usul hukuku kısmının alt yapısını oluşturan kurallardan ziyade maddi hukuk kısmının alt yapısını oluşturan kurallara yönelik bir tespittir. Diğer bir ifadeyle Anglo-Saxon hukukundan Türk hukukuna doğru olan bu kayma usul hukuku alanında değil maddi hukuk alanında olmuştur. Tam tersine, Federe Devlet Meclisi, yürürlükte olduklarını kabul ettiği İngiliz döneminden kalma usul yasalarıyla, bunların yanında yürürlüğe koyduğu “Yüksek Adliye Kurulu Yasası”, “Hukuk Dairesi Yasası” ve “Mahkemeler Yasası” gibi yasalarla, yargı örgütü ve usul hukuku alanlarında Kıbrıs Cumhuriyeti döneminde oluşturulan hukuka bağlı kalmaya devam etmiştir. Günümüzde Kıbrıs Türk Hukuk sisteminin Anglo-Saxon hukuk sistemine dayandığını söyleyenler, kanımızca, hukuk uygulamasında daha çok öne çıkan ve daha fazla göze batan yargı örgütü ve yargılama usulünü dikkate alarak bu yargıya varmaktadırlar.” Turhan, “Tarihsel Bakış Açısıyla,” 274-5.

⁵ “Kıyaslama Çalışması: Dünya Genelindeki Küçük Ülkeler Işığında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti”, KKTC FOKUS projesi, 2011.

⁶ Gözden kaçırılmaması gereken bir diğer nokta, 1994 yılında KKTC-Türkiye ilişkilerinin yeni bir evreye girmiş olmasıdır. Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) girişimiyle Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda (ABAD) KKTC'den Avrupa Birliği (AB) ülkelerine yapılan ihracatta menşe belgeleri ve sağlık sertifikalarının “Kıbrıs Cumhuriyeti [GKRY] makamları” tarafından verilmesi zorunluluğunun getirilmesiyle, özellikle konfeksiyon ve narenciye alanlarında ciddi varlık gösteren KKTC ihracatı büyük darbe görmüş ve KKTC ekonomisinin Türkiye ekonomisine daha yoğun bir şekilde entegre olma süreci başlamıştır.

2. SİYASAL SİSTEM

2.1. Hükümet Sistemi

KKTC'deki hükümet sistemi yarı-başkanlık sistemidir. Bu sistemin birincil tanımlayıcı unsuru, halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanının varlığıdır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin yanı sıra, bir hükümet sisteminin yarı-başkanlık olarak sınıflandırılmasını mümkün kılan bir diğer özellik de meşruiyetini demokratik bir seçimden alan bu Cumhurbaşkanının sembolik değil, önemli yetkileri olan bir otorite figürü olmasıdır. KKTC'nin birinci cumhurbaşkanı Rauf Raif Denktaş, “kırk yılı aşkın toplum liderliğinden kaynaklanan karizmatik otoritesi” dolayısıyla, bu tanıma uygun bir figür olarak tarih sahnesindeki yerini almıştır. Onu takip eden ikinci ve üçüncü cumhurbaşkanları da “uzun süre başkanlığını yaptıkları siyasi partilerin yönettiği hükümetlerle birlikte görev yapmaları” dolayısıyla güçlerini kanıtlamışlardır.⁷ Özetle, KKTC hükümet sisteminde yürütmenin başında—Meclis'in içinden çıkan ve hükümetin başında yer alan bir Başbakan figürünün yanı sıra—güçlü bir Cumhurbaşkanı yer almaktadır.

Elbette KKTC Cumhurbaşkanını güçlü kılan, karizmatik otorite ve uzun süreli siyasal parti başkanlığı gibi faktörlerin ötesinde, Cumhurbaşkanının Anayasada tanımlanan yetkileridir. Bu yetkilerden belki de en önemlisi “Cumhurbaşkanının Meclisi fesih yetkisi”dir.⁸ KKTC Cumhurbaşkanı, (1) “altmış günlük süre içinde Cumhuriyet Meclisi çoğunluğuna dayalı bir Bakanlar Kurulunun atanmasına olanak bulunmaması halinde” ve (2) “Bakanlar Kurulunun bir yıllık süre içinde güvenoyu alamama veya güvensizlik oylaması sonucu üç kez düşmüş veya düşürülmüş olması halinde” Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vererek Cumhuriyet Meclisi'ni feshedebilir.⁹

Cumhurbaşkanının diğer önemli yetkileri arasında “gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme”, “üst kademe yöneticiliği yapan kamu görevlilerinin atama kararnamelerini imzalama”, “Yüksek Mahkeme başkan ve yargıçlarının atamalarını onaylama” ve “bir yasayı ve bir yasanın herhangi bir kuralını veya Meclisin herhangi bir kararını yayımlamadan önce ... Anayasanın herhangi bir kuralına aykırı veya ona uygun olup olmadığı konusunda görüşünü bildirmek üzere Yüksek Mahkeme'ye sunma” vardır.¹⁰ Anayasadan tanımlanan bu yetkilerinin yanı sıra, KKTC Cumhurbaşkanının bir teamül olarak yerine getirdiği Kıbrıs sorununun çözümü için müzakerecilik ve dış ilişkileri yürütme görevleri onu sistemde güçlü bir konuma getirmektedir.

Son olarak, KKTC Cumhurbaşkanının anayasanın 99. maddesinde beş yıllık bir görev süresi için seçildiği belirtilse de, anayasada bir kişinin kaç kez Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olup göreve gelebileceği konusunda herhangi bir sınırlama yapılmamıştır. 1985'te yürürlüğe

⁷ Tufan Erhürman, *Çare Başkanlık Sistemi Mi? KKTC'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Başkanlık Sistemi*, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2011, 22.

⁸ KKTC Anayasası, md. 88.

⁹ Erhürman, *Çare Başkanlık Sistemi Mi?*, 30-2.

¹⁰ KKTC Anayasası, md. 107, 121, 141, 146. Erhürman, *Çare Başkanlık Sistemi Mi?*, 34.

giren KKTC anayasasında bir kişinin kaç kez cumhurbaşkanı seçilebileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu şekilde, Cumhurbaşkanı görev süresinin sınırlayıcılığından sıyrılmakta, kişiselleşmiş bir iktidar odağı olarak sistemde konumlanması mümkün olmaktadır. KKTC’deki yarı-başkanlık sisteminin ikinci tanımlayıcı unsuru çift başlı bir yürütme yapısıdır. Buna göre, sistemde, bir tarafta, Cumhurbaşkanının Meclisi feshi durumu hariç, görevine son verilemeyen bir Başbakan ve hükümeti; diğer tarafta, yalnızca “vatan hainliği”nden dolayı Meclis’in üye tam sayısının üçte ikisinin vereceği bir kararla suçlanarak görevinden alınabilen bir Cumhurbaşkanı vardır. Yarı-başkanlık sisteminin bu niteliğinin, özellikle Cumhurbaşkanı ile Başbakanın farklı siyasi partilerden göreve gelmeleri durumunda, yönetimde istikrarsızlığa ve yürütme kanadı içerisinde bir kamplaşmaya yol açabileceği tartışılmalıdır.

KKTC’de hükümet sistemi tartışması kamu yönetimi reformu tartışmaları kapsamında da gündeme gelmektedir. Neredeyse her siyasi görüşten siyasetçinin belli dönemlerde dile getirdiği¹¹ KKTC’nin özellikle yönetsel sorunlarının çözümü için başkanlık sisteminin düşünülmesi gerektiği iddiası bu tartışmanın temelini oluşturmaktadır. Tufan Erhürman’ın konuya ilişkin çalışmasında belirttiği gibi, “KKTC’de başkanlık sistemine geçilmesinin yararlı olacağını ileri sürenlerin en ilgi çekici iddialarından biri de, böyle bir değişimin, bölgeciliği, çıkar odaklı siyaseti, partizanlığı, adam kayırmacılığı ortadan kaldıracığı ve iş bilen insanların yönetime gelmesini kolaylaştıracığıdır.”¹²

KKTC-FOKUS kapsamında yapılan anketlerde de bu beklentiyi doğrulayan sonuçlar çıkmaktadır. Hanehalkı anketinde devletin yeniden yapılandırılmasındaki birinci öncelikli düzenlemesi %34,8’lik bir oranla “Siyasi sistemin yeniden yapılandırılması Ör. Cumhurbaşkanı ve Başbakan yetkilerinin tek bir Başkan’da toplanması, seçim sisteminin değiştirilmesi vb.”¹³ olmuştur. Benzer bir şekilde, KKTC FOKUS projesi kapsamında Şubat 2012’de gerçekleştirilen Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırmasında da aynı konuya ilişkin kamu çalışanlarını öncelikleri tespit edilmiş ve hükümet sistemi değişikliğinin ifadesi olan seçenek en yüksek oranda (%47,9) birinci sırada yer alan seçenek olmuştur.¹⁴

Cumhurbaşkanının görev süresi meselesinden de anlaşılacağı üzere, KKTC hükümet sisteminin birtakım sorunları olduğu açık olsa da, kamu yönetimine ilişkin daha yapısal ve sistematik sorunların bir hükümet sistemi değişikliğiyle ortadan kalkacağını düşünmek gerçekçi değildir. KKTC’de kamu yönetimi sorunları, yasama-yürütme ilişkilerini belirleyen spesifik bir anayasal tasarımdan ziyade, vatandaşların kamuya dair normatif beklentilerini, kamu çalışanlarının devlete dair iktisadi algılarını ve kamu sektörünü popülist politikaların aracı olarak gören genel bir siyasal kültür ve toplumsal zihniyetten kaynaklanmaktadır. Buna

¹¹ Kıbrıslı Türk siyasetçilerin konuyla ilgili çeşitli demeçleri için bkz. Erhürman, *Çare Başkanlık Sistemi Mi?*, 15-16; Ahmet Aydoğdu, *Tarihsel Süreçte Kıbrıs Türk Seçimleri ve Yönetimleri*, Ocak 2005, Ankara, 201.

¹² Erhürman, *Çare Başkanlık Sistemi Mi?*, 91.

¹³ Seçim sistemi meselesine aşağıda değinilmektedir.

¹⁴ Her iki araştırmada da, deneklere, öncelikle “KKTC’de devletin yeniden düzenleme ihtiyacının olup olmadığına ilişkin aşağıdaki görüşlerin hangisine katılırsınız?” sorusu sorulmakta, bu soruya cevaben devletin işleyişinde yeni düzenlemelere ihtiyaç olduğu belirten deneklere ise burada sonuçları tablolarda verilen “Devletin işleyişinde yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ihtiyacında öncelik hangi konuda olmalıdır?” sorusu sorulmaktadır.

rağmen bu algıların değişmesi de kaçınılmaz olarak uzun vadede KKTC hükümet sisteminin bir anayasal reform sürecinde gerek etkinlik, gerekse demokrasi kriterleri ışığında gözden geçirilmesi ile sağlanabilir. .

2.2. Seçim Sistemi

Hükümet sistemine ilaveten KKTC'deki siyasal sistemi belirleyen bir diğer unsur da seçim sistemidir. KKTC'deki seçim sistemini belirleyen temel düzenleme, 3 Mart 1976 tarihinde KTFD döneminde kabul edilen 5/1976 no.lu “Seçim ve Halkoylaması Yasası”dır. Yukarıda hükümet sisteminin başkanlık sistemine evrilmesiyle çözülmesi temenni edilen sorunların tamamının (bölgecilik, çıkar odaklı siyaset, partizanlık, adam kayırmacılık, iş bilen insanların yönetime gelememesi) genel anlamda kamu yönetimine ilişkin sorunlar olmalarının yanı sıra, KKTC'deki seçim sistemiyle yakından alakalı olduklarını söylemek mümkündür. Bu yüzden, kamu politikalarını belirleyen ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin koşulları doğrudan etkileyen hükümetlerin içinden çıktığı Cumhuriyet Meclisinin nasıl bir seçim sistemi dolayısıyla oluştuğuna, yani milletvekilliği seçimlerine daha yakından bakmakta fayda vardır.

“Bölgecilik” diye ifade edilen sorunun seçim sistemindeki temel yansıması, KKTC'deki seçim bölgelerinin sınırlarında ortaya çıkmaktadır. Milletvekilliği seçimlerinde her ilçe bir seçim bölgesi olarak tanımlanmıştır. Her bir ilçenin çıkaracağı milletvekili sayısının belirlenmesi ise, Seçim ve Halkoylaması Yasasına göre, ilçe nüfusunun, ülke nüfus sayısının Cumhuriyet Meclisini oluşturacak milletvekili sayısına (50) bölünmesi suretiyle elde edilen rakama bölünmesiyle elde edilmektedir. Bunun uygulamadaki tercümesi, bir milletvekilinin çok az sayıda seçmenin oyuyla seçilebiliyor olmasıdır. (Tablo 1)

Tablo 1 Milletvekili Başına Seçmen Sayısı

	CTP	DP	BDH	UBP	İlçe Ortalaması
Lefkoşa	2,031	2,233	2,503	2,005	2,193
Mağusa	2,076	2,281	-	2,006	2,121
Gime	2,262	2,336	-	1,808	2,135
Güzelyurt	1,829	-	-	1,596	1,713
İskele	2,069	2,356	-	2,091	2,172
Parti Ortalaması	2,053	2,301	2,503	1,901	2,190

Kaynak: Naci Taşeli, Yenidüzen Gazetesi, 09.04.2009 YSK 2005 seçim verileri üzerinden inceleme

Hâlihazırda coğrafi ve demografik açıdan küçük olan bir ülkede, siyasal rekabetin, ülke sınırlarından daha küçük bir çevre içerisinde, yakın kişisel ve hatta ailevi ilişkiler üzerinden şekillenmesine yol açan bu “bölge” anlayışının, yıllar içerisinde, KKTC siyasal kültüründe, partisinin Meclis’te çoğunluğu sağlayıp hükümet olması durumunda kamuda istihdam vaat eden bir siyaset yapma biçiminin oluşmasına katkı sağladığı düşünülmektedir. Kamu reformuna ilişkin oluşturulacak çerçevede bu durumun da dikkate alınmasıyla ve seçim sisteminin bölgeciliği ortadan kaldıracak şekilde yeniden düzenlenmesiyle büyük fayda sağlanacağı öngörülebilir. Seçim sisteminin revizyonunun gündeme gelmesi durumunda,

milletvekili seçimlerinde seçim bölgelerinin ilçe sınırlarına göre belirlenmesinden vazgeçilmesi ve KKTC ülke sınırlarının tümünü kapsayacak tek bir seçim bölgesi oluşturulması önerilebilir.

Son olarak ülkede seçimlerin sıklığından ve bunun istikrarsızlığa yol açtığından da söz edilebilir. Aşağıdaki tabloda Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana yapılan Cumhurbaşkanlığı, Cumhuriyet Meclisi (milletvekilliği) ve Yerel Kuruluş Organları seçimlerinin yıllara göre dağılımı verilmektedir. KKTC'de 28 yılda 23 kez seçim gerçekleşmiştir. Tablo 2'den de görülebileceği gibi, en uzun seçimsiz dönem 1987-1989 arasında üç yıl sürmüştür. Bunun dışında, yalnızca 1996-1997 ve 2007-2008'da iki yıllık dönemlerde seçim yaşanmamıştır. 23 seçimin yaşandığı 15 yılın 7'sinde birden fazla seçim gerçekleşmiştir. KKTC'de ileride olası bir yeni seçim sistemi tasarımı, seçimlerin sıklığının olumsuz etkilerini bertaraf etmek için, yöneticilerin seçim yoluyla hesap verebilmesi ile siyasal istikrar hedeflerinin bağdaştırılmasında yarar vardır.

Tablo 2 Türlerine göre seçimler

Seçimler →				
Yıllar ↓	<i>Cumhur- başkanlığı</i>	<i>Cumhuriyet Meclisi</i>	<i>Yerel Kuruluş Organları</i>	<i>Toplam Seçim Sayısı</i>
1985	1	1		2
1986			1	1
1987				
1988				
1989				
1990	1	1	1	3
1991		1		1
1992				
1993		1		1
1994			1	1
1995	1	1		2
1996				
1997				
1998		1	1	2
1999				
2000	1			1
2001				
2002			1	1
2003		1		1
2004				
2005	1	1		2
2006		1	1	2
2007				
2008				
2009		1		1
2010	1		1	2
2011				
Toplam 27 yıl				Toplam 23 seçim

Kaynak: KKTC Yüksek Seçim Kurulu, <http://ysk.mahkemeler.net> (erişim: 26.06.2012).

İKİNCİ KISIM: KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN TEMEL SORUNLAR

Bu bölümde yatay ve dikey fonksiyonel analiz çalışmalarında belirlenen ortak sorunlar belli ana başlıklar etrafında özet olarak yer almaktadır. Ayrıca her analiz çalışması burada yer alanların dışında da daha ayrıntılı sorunlara ve bunlara ilişkin çözüm önerilerine yer vermiştir. KKTC-FOKUS projesi kapsamında 26 alanda inceleme yapılmış ve bu alanlara ilişkin 20 rapor üretilmiştir. Bu alanların 10 adedi kamu kesiminin tamamını ilgilendiren yatay temalar olup kalanı tek tek kurumsal yapıların işlevsel olarak incelenmesinden ibarettir. Bakanlıklarda- sektörlerde veya temada yapılacak reform çalışmaları sırasında söz konusu sektör-kurum veya temaya ilişkin olarak KKTC-FOKUS projesi kapsamında hazırlanan ilgili raporun dikkate alınması, tartışılması önerilmektedir.

1. DEVLETİN MERKEZİ VE BAKANLIKLARDA POLİTİKA OLUŞTURMA VE KOORDİNASYON İŞLEVLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR

1.1 Veri Eksikliği

Politika oluşturma işlevinin en temel girdisi veridir. KKTC-FOKUS projesinde yatay ve dikey çalışmaların çoğunda ifade edildiği üzere veri eksikliği ciddi bir problemdir. Bazı konularda hiç veri olmadığı, bazı konularda da verilerin eksik ve geç üretildiği dile getirilmektedir. Veri eksikliğinin doruk noktasına çıktığı örnek nüfus ve demografidir. Veri eksikliği politika oluşturmaya güçleştirir yanındadır;

- politika tartışmalarının nesnel bir temele oturmasına imkân vermemekte bu da uzlaşma imkânını azaltmaktadır,
- baz değer olmadığından izlenen politikaların sonuçlarını ölçme ve gelişme kaydedilip kaydedilmediğini anlama güçleşmektedir,
- ulusal ve uluslararası kurumsal-sektörel karşılaştırma ve performans değerlendirme yolu kapanmaktadır
- bütün bunlar belirsizliği ve öznelliği beslemekte sağlıklı, öngörülebilir ve güvenilir bir politika oluşturma ve koordinasyon zemini yaratılamamaktadır.

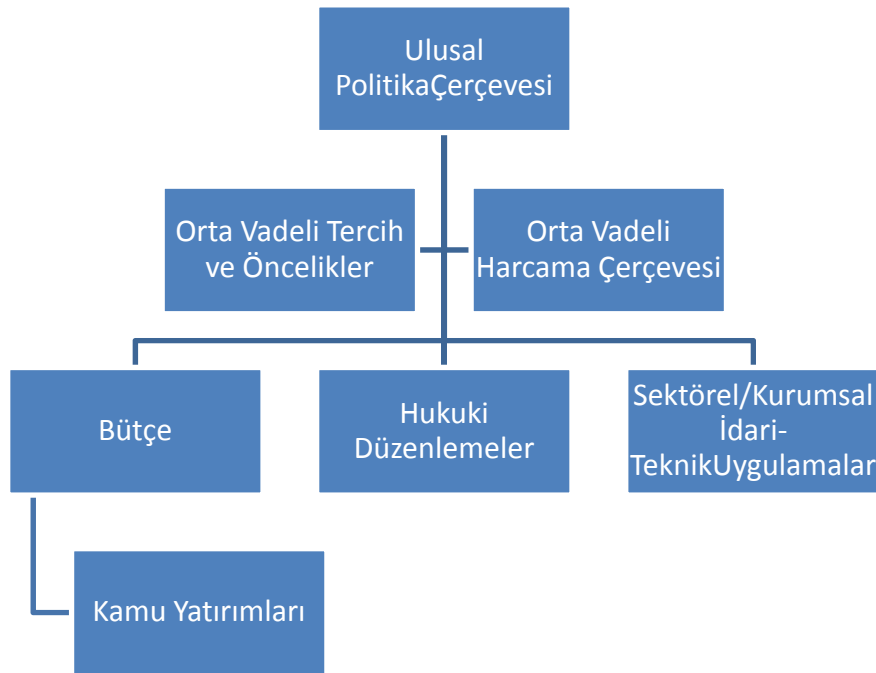
Veri eksikliğiyle ilişkili diğer bir konu şeffaflık ve raporlamadır. Şeffaflık ve raporlama konusunda kamu, bir bütün olarak sınıfta kalmaktadır. Faaliyet raporları yayınlanmamaktadır. Bütçe muhasebe verisi Maliye Bakanlığı web sitesinden ayda bir yayınlanmaktadır. Ancak bu veri uluslararası mali raporlama standartlarında olmadığı gibi vatandaşlar açısından da anlaşılabilir olmaktan uzaktır. Mali raporlamanın IMF Mali Saydamlık Standartlarını¹⁵ karşılaması gerekmektedir.

¹⁵ IMF, Manual on Fiscal Transparency, 2007. (www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm)

1.2. Orta-Uzun Vadeli Politika Çerçevesi Yoktur ve Bütçenin Politika Bağlantısı Kurulamamaktadır

Kamu yönetiminin amaç fonksiyonu politikalar aracılığıyla şekillenmektedir. Her ülkede hükümet ve kamu yönetimlerinin eylem ve işlemleri hukuki, kurumsal düzenlemeler, kamusal harcamalar, yatırımlar ve idari ve teknik uygulamalar biçiminde görünürlük kazanırlar. Ancak birbirinden kopuk gibi görünen bu karmaşık ve sınırsız denebilecek sayıdaki iş ve uygulamaların belli bir doğrultuda ortak bir amaca hizmet etmesi beklenir. Bu gereksinim ulusal düzeyde çok sektörlü ve çok yıllık bir politika çerçevesini geliştirmeyi gerekli kılmaktadır. Aşağıda şekil 1’de bu ilişki ortaya konulmaktadır.

Şekil 1 Kamusal Politikalar Uygulama Çerçevesi



KKTC açısından baktığımızda şekilde yer alan ilk iki düzey fiilen boştur. Ulusal politika çerçevesi için Kalkınma Planı öne sürülebilir. Ancak Kalkınma Planı uzun bir süredir hazırlanmamaktadır, hazırlansa da işlevsel olmasını beklemek gerçekçi görünmemektedir. Çünkü geçerliliğini yitirmiş bir planlama yaklaşımını yansıtmaktadır. Yıllık Program da kapsam itibarıyla ulusal ölçekte bir belgedir. Ancak yıllık program da hazırlanmamaktadır ve hazırlandığı yıllarda işlevsel olmadığı ifade edilmektedir. Ulusal politika çerçevesi olarak değerlendirilebilecek bir başka metin Hükümet programlarıdır. Ancak yapılan görüşmelerde KKTC için hükümet programlarının böyle bir işlevi olmadığı ve bu hale dönüşmesini beklemenin gerçekçi olmayacağı ortak bir görüş olarak ortaya çıkmaktadır.

Şemanın ikinci düzeyi olan orta vadeli tercih ve öncelikler ile buna bağlı harcama çerçevesi de boştur. Bütçe çağrılarında orta vadeli yaklaşımdan söz edilse de bunun politika karşılığı

bulunmamaktadır. Pilot kuruluşlar için istenen kapak sayfasında yer alan konuları da içerik ve yöntem olarak bu nitelikte görmek imkânı bulunmamaktadır.

KKTC için geçerli orta vadeli politika belgesi bugün için 2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programıdır. Ancak bu programın algılanması da daha çok Türkiye ve TC Yardım Heyeti tarafından hazırlanan ve ilan olunan bir belge olduğu yönündedir.

Bütçe harcamalarının %80'i geçen kısmı personel ve sosyal güvenlik ödemeleri için ayrılmakta, stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kaynakların orta-uzun dönemde bu önceliklere aktarılması konusunda hiçbir çalışma bulunmamaktadır.

Sonuç olarak KKTC'de çok sektörlü ve çok yıllık ulusal bir politika çerçevesinin geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

1.3. Karar Alma, Koordinasyon Mekanizmasında Ve Sekretarya Hizmetlerinde Zayıflık Vardır

Üst düzey karar alma ve koordinasyon işlevinin büyük ölçüde Bakanlar Kurulu ve birden çok bakanın katılımıyla oluşan Bakanlıklar arası daimi ya da geçici komiteler tarafından yerine getirilmesi beklenir. KKTC gibi küçük ölçekli bir ülkede Bakanlar Kurulunun bu anlamdaki rol ve işlevinin daha fazla olması da doğaldır. Ancak KKTC açısından bu alanda ciddi bir sorun olduğu gözlemlenmektedir. Sorunun kaynağı Bakanlar Kurulunun gündeminin aşırı yoğun olması ve toplantı süresini genel politikalarla ziyade rutin bireysel işlemlerin işgal etmesidir.

Siyasal süreçte verilecek kararlar ve oluşturulacak politika ve koordinasyon mekanizmalarının etkililiği kamu yönetimi içinde bu yapıyı besleyen yetkin bir idari mekanizmanın varlığına bağlıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde kamu yönetiminin iki niteliğe sahip olması gerekir:

Sektörel-kurumsal alanda yeterli politika-koordinasyon mekanizmaları: Bu mekanizmaların somut görünümü bakanlıklar bünyesinde etkili bir politika koordinasyon mekanizmasının varlığıdır. Bunun için verilerin toplanıp analiz edilebildiği, sorunların temel dinamiklerinin belirlenip genel gidişatın kestirilebildiği ve buna göre seçenekler üretilip önerilebildiği yapılar gerekmektedir.

Ulusal düzeyde politika-koordinasyon mekanizmaları: Bu yapıdan beklenen ise, bakanlık ve sektörlerden sorumlu kurumların geliştirdiği analiz ve önerileri merkezi düzeyde uyumlaştırma ve önerileri daha makro ve ulusal ölçekte bir yaklaşımla süzgeçten geçirerek yapılabilecekler konusunda seçenek oluşturmaktır. Hükümetler bu yapılardan gelen analiz ve seçeneklere göre doğru politika ve koordinasyon tutumu takınabileceklerdir. Bu yapının karşılığı da daha çok Başbakanlık bünyesinde bir birim ve bakanlıklar arası bir eşgüdüm komitesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Başbakanlık dışında ekonomi-mali yönetimden sorumlu birimin de bu rolü üstlendiği görülebilmektedir.

KKTC için ilgili bölümde açıklandığı üzere bakanlıklar ve başbakanlık içinde bu tür mekanizmalar bulunmamaktadır. Eşgüdüm anlamında Müsteşarlar Komitesinin bu yönde işlevleri olduğu ama etkisiz kaldığı görülmektedir.

1.4.Yasa Yapma Süreci Etkin Değildir

Mevzuattaki karmaşa, karışıklık, önceki yasa ile sonraki yasa arasındaki bağlantı ve ilişkinin kurulamaması, bir kısım hizmetlerin, bir kısım düzenlemelerin gözden kaçırılması, beraberinde bir hukuksal karmaşa ve uygulama karmaşası da getirmektedir.

Yasa yapma sürecinde kriterler ve standartlar henüz tam anlamıyla belirlenememiştir. Aynı alanda faaliyet gösteren kurumlar çoğu kez birbirinden bağımsız, farklı yöntemler uygulamaktadırlar. Mevzuat hazırlama ve görüş oluşturmada sorumlu kurumlarda ciddi kapasite problemleri vardır. Yasa hazırlama usul ve esaslarına ilişkin standartları ve uygulama birliğini sağlamak için yasa yapım sürecinde görev alan personele yönelik ortak sürekli eğitimlerin düzenlenmesi gerekmektedir.

Yasa yapım süreçlerinde, kamuoyunun, sivil toplum kuruluşlarının ve yurttaşların katkısı yeterince alınamamaktadır

1.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İdari Kapasite ve Bağımsızlık Sorunları Vardır

Bağımsız düzenleyici kurumlardan beklenen, teknik bir uzmanlaşma gerektiren toplum hayatı için son derece önemli olan sektörlerde, siyasî ve bireysel beklenti ve çıkarlardan yalıtılmış; tarafsız ve objektif şekilde faaliyet göstermeleri ve yüksek teknik ve idari kapasiteleri sayesinde düzenledikleri sektörlerde ortaya çıkabilecek sorunlara daha çabuk ve daha etkili müdahalede bulunmalarıdır. Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici kurum uygulamasının başarısı büyük ölçüde iki koşulun bir arada gerçekleştirilmesine bağlıdır: idari kapasite ve bağımsızlık. KKTC’de bu kapsamda kurulan kurumlarda sadece Yayın Yüksek Kurulu operasyonel haldedir. O da işlevlerini büyük ölçüde BRTK aracılığıyla yerine getirmektedir. Rekabet Kurulu atanmış ama idari yapısını oluşturamamıştır. Ayrı bir bütçesi bulunmamaktadır. Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumu ve Kişisel Verileri Koruma Kurulu mevzuatları olmakla beraber henüz kâğıt üzerindedirler.

Elektrik, Telekomünikasyon gibi doğal tekel konumundaki sektörlerin rekabete açılması öncesinde bu sektörleri düzenleyecek, rekabeti sağlayacak bağımsız ve idari kapasiteye haiz düzenleyici kurumlara ihtiyaç gündeme gelebilecektir.

1.6. Yardım Heyetinin İkame Etkisi Kapasite Oluşumuna Olumsuz Yönde Katkıda Bulunmaktadır

İlgili bölümde de açıklandığı üzere KKTC yoğun bir kısa vadeli mali yönetim baskısı altındadır ve bu konuda çok fazla hareket alanı ve tercih seçeneği bulunmamaktadır. Mevcut yapıda kısa vadeli olmayan ve seçenekler arasında karar vermeyi gerektiren en önemli alan kamu yatırımlarıdır. Kamu yatırımları konusunda ise KKTC kurumları herhangi bir süzgeç

işlevi de göremediğinden TC Yardım Heyeti proje değerlendirme ve seçme işlevini üstlenmiştir.

Yapılan protokol eki 3 yıllık programlarının hayata geçmesi için izleme değerlendirme görevi de yürüten Yardım Heyeti yatırım taleplerinin bu programlar ile uygunluğunu gözden geçirmek adına faaliyetlerini yürütmektedir. Yukarıda ifade edildiği gibi hem bakanlıkların politika koordinasyon birimlerinin olmaması hem de merkezi bir politika koordinasyon biriminin bulunmaması yatırım taleplerinin belli bir politika eksenine oturmaksızın talep edilmesine sebep olmaktadır. Maliye Bakanlığı'nda kapasite yetersizliği nedeniyle proje seçimi Yardım Heyeti (YH) tarafından yapılmakta, Bakanlıklardan gelen yatırım teklifleri YH'nin inisiyatifi ile bütçe kapsamına alınmaktadır.

Bu durum kamu kurum ve kuruluşlarının Maliye Bakanlığı'nı değil YH'ni muhatap almaları ve önceliklerini onlarla tartışmaları sonucunu doğurmaktadır. Hibe harcamalarının bir bölümü doğrudan TC tarafından ihale edilmekte, hak edişler YH tarafından veya doğrudan Ankara tarafından müteahhitlere doğrudan ödenmektedir. Bu tür uygulamalar Maliye Bakanlığı'nın kredibilitesini ve kapasitesini olumsuz etkilemekte, YH'nin devreye girmesini haklı kılmakta ve süreç Maliye Bakanlığının kapasitesi açısından bir kısır döngüye yol açmaktadır. YH'nin devreye girmesi kısa vadede zorunlu gibi görünse de orta-uzun vadeli çözüm yolunun Maliye Bakanlığında gerekli kurumsal kapasiteyi artırmak olması gerektiği düşünülmektedir.

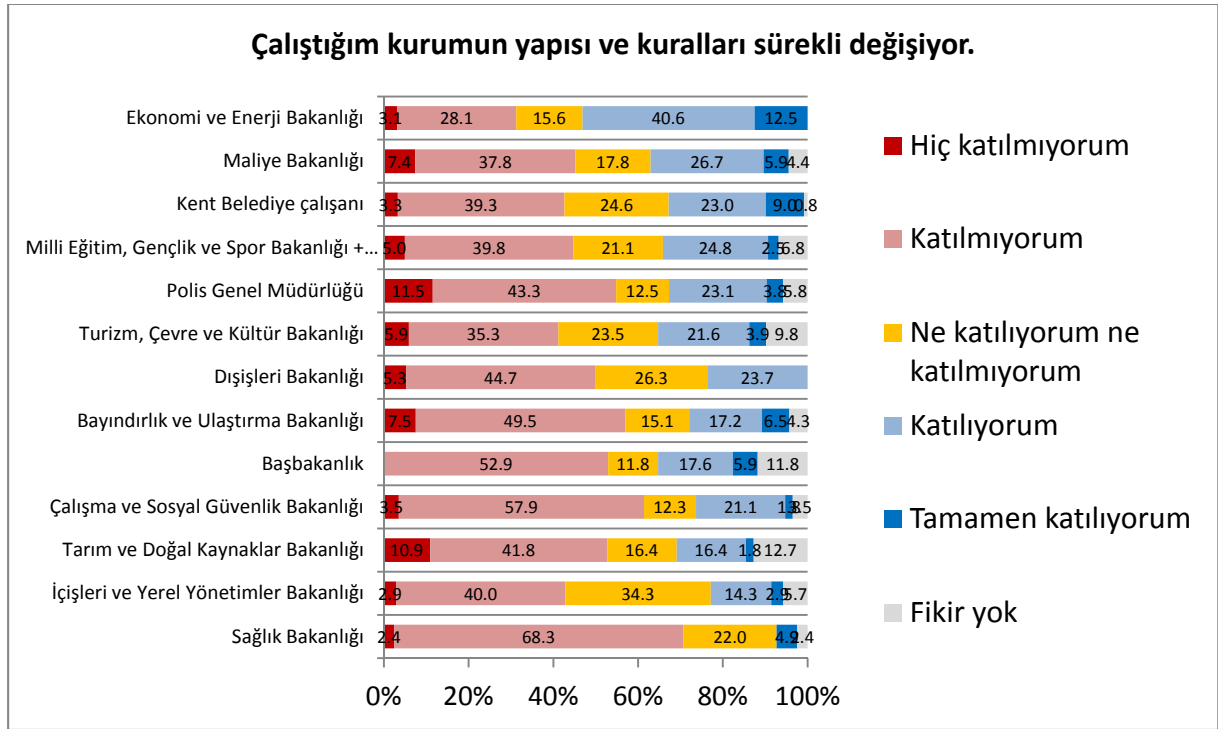
1.7. Bakanlıklar ve Daire Yapısı Politika Oluşturma ve İdari Kapasite Açısından Elverişli Konumlanmamıştır

Kamu politikalarının oluşturulmasında ve yönetsel koordinasyonun sağlanmasında belirleyici rolü olması beklenen bakanlıklar, KKTC anayasasının 108 no.lu maddesine göre, “Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Resmi Gazete’de yayımlanacak bir kararname ile kurulur ve kaldırılır” ve bakanlık sayısı “hiçbir halde onu aşamaz”. Buna ilaveten, bakanlıklara bağlı daire ve hizmet birimlerinin kurulması da anayasanın 115. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “dairelerin ve hizmet birimlerinin kuruluşu, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenir”.¹⁶

Bu anayasal düzenlemelerin ilgili yasal düzenlemelerle birlikte kamuda ciddi bir katılığa ve idari kapasite sorununa sebep olduğu görülmektedir. Bu yapılanma modeli daireleri esas aldığı için güçlü bakanlık yapıları oluşmasına imkân vermemektedir. Daireler siyasi dengeleri kurmak açısından sık sık farklı bakanlıklar altında örgütlenmektedir. Bu durum bakanlıkların temel politika birimi olarak kurumsallaşmasını engellemektedir. Nitekim KKTC FOKUS Kamu Çalışanları Araştırması'nın sonuçları bu durumu ortaya koymaktadır. Şekil 2’de belli bakanlıklarda çalışanların “Çalıştığım kurumun yapısı ve kuralları sürekli değişiyor” ifadesine katılım oranının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

¹⁶ KKTC Anayasası, md. 108, 115.

Şekil 2 Kamu Çalışanlarının Kurumsal Yapıya İlişkin Görüşleri



Kaynak: KKTC-FOKUS Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2012

Bakanlık merkez yapılarında gerekli politika, koordinasyon ve izleme-değerlendirme sistemi ve yeterli kurumsal kapasite oluşmamış bir başka nedeni de bakanlıkların kadro yapılarıdır. “KKTC Politika Oluşturma ve Koordinasyon Sisteminin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi” raporunda da belirtildiği üzere,

Bakanlıklar Kararname ile kurulduğu için bakanlık merkez teşkilatı kadroları 57-1977 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Yasasında yer almaktadır. Bu Yasaya ek tablo incelendiğinde toplam 10 Bakanlık için 253 adet kadro ihdas edildiği görülmektedir. Bu kadroların niteliği ve dağılımı incelendiğinde politika oluşturma, koordinasyon, analiz, izleme, değerlendirme gibi uzmanlığa dönük kadroların son derece yetersiz olduğu, kadroların büyük ölçüde idari görevler ve destek hizmetlerine ayrıldığı görülmektedir.¹⁷

2. PERSONEL YÖNETİMİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Personel politikasında göze çarpan en önemli özellik kamu istihdamının gerek sayı gerekse de harcama olarak görece olarak düşük olmamasına rağmen (Tablo 3-4) yapılan görüşmelerde hemen her kuruluşta önemli oranda nitelikli personel ihtiyacının dile getirilmiş olmasıdır.

¹⁷ Osman Yılmaz, “KKTC Politika Oluşturma ve Koordinasyon Sisteminin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi” raporu, KKTC FOKUS projesi, 2011, 38.

Tablo 3 Nüfus ve işgücünde kamu istihdamının ağırlığı

Ülkeler	Kamu İstihdamı_2010	Nüfus_2010	Kamu İsth./Nüfus	İşgücü_2010	Kamu İst./İşgücü
Avustralya	1.843.500	18.040.000	10,2%	11.822.000	15,6%
GKRY	71.200	908.000	7,8%	584.000	12,2%
İrlanda	402.100	3.523.000	11,4%	2.124.000	18,9%
Litvanya	400.200	2.829.000	14,1%	1.648.000	24,3%
Yeni Zelanda	269.900	3.473.000	7,8%	2.350.000	11,5%
Birleşik Krallık	6.276.000	51.263.000	12,2%	31.707.000	19,8%
KKTC	27.244	263.650	10,3%	106.117	25,7%

Kaynak: ILO, DPÖ Hanehalkı İşgücü istatistikleri

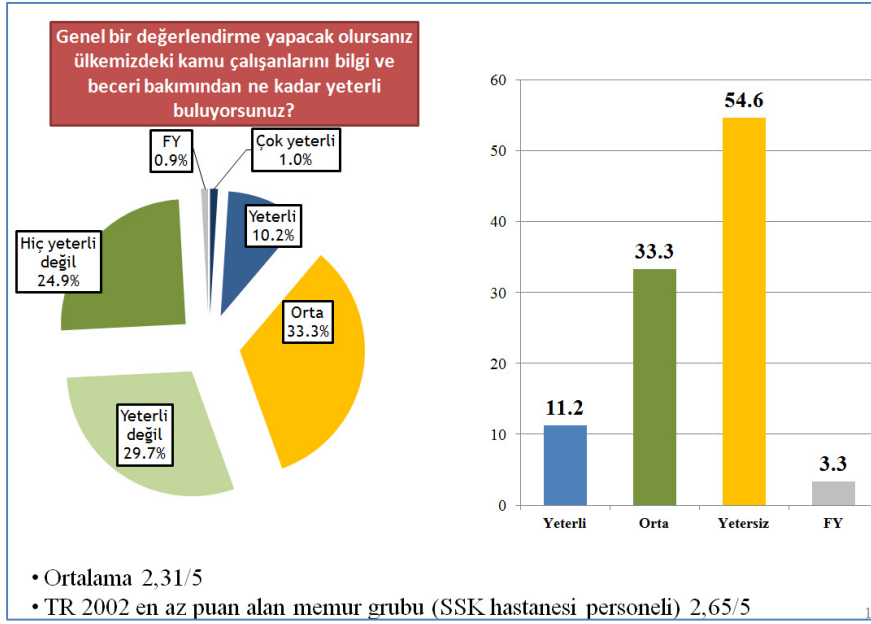
Tablo 4 Harcamaların Ekonomik Dağılımı

HARCAMALARIN EKONOMİK DAĞILIMI	KKTC		İZLANDA		MALTA		GÜNEY KIBRIS	
2010	% GSMH	Toplam da Pay	% GSMH	Toplamda Pay	% GSMH	Toplamda Pay	% GSMH	Toplamda Pay
Personel	18,4	38,5	14,6	29,2	13,4	31,7	15,4	33,0
Sosyal Güv	0,8	1,6	7,8	15,6	13,5	31,9	14,8	31,8
Mal ve Hizmet Alımı	3,4	7,0	12,3	24,6	6,1	14,5	5,2	11,2
Faiz Giderleri	0,7	1,4	6,0	12,1	3,0	7,1	2,2	4,8
Cari Transferler	21,3	44,5	4,0	8,0	2,8	6,7	3,9	8,3
Yatırım	2,4	5,0	2,6	5,2	2,2	5,1	3,6	7,8
Sermaye Tr.	0,8	1,6	2,7	5,3	1,2	2,9	1,4	3,1
Borç Verme	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Toplam	47,8	100,0	50,0	100,0	42,3	100,0	46,6	100,0

Kaynak: Eurostat, KKTC Maliye Bakanlığı ve kendi hesaplarımız.

Bu başta çelişki gibi görünse de personel politikasının ayrıntılarına inildiğinde bunun nedenlerini anlamak mümkün olmaktadır. Kamu istihdamı, hizmet ihtiyacının gerekliliklerinden çok bir sosyal-siyasal politika aracı olarak kullanılagelmıştır. İstihdam olanakları sınırlı küçük ülkelerde bir ölçüde bu normal karşılanırsa da, KKTC’de siyasal ve yapısal sorunlarla derinleşen bu politika kamu sektörünü, çoğunluğu hizmetin niteliklerine uygun olmayan bir personel-istihdam deposuna dönüştürmüştür. Personel politikasının bu durumu kamuoyu tarafından da bilinmektedir.(Şekil 3) KKTC-FOKUS projesi kapsamında yapılan anket çalışmaları kamu çalışanlarına güvenin düşük olduğunu ve yaygın olarak kamu çalışanlarının torpille işe alındığına inanıldığını ortaya koymaktadır.

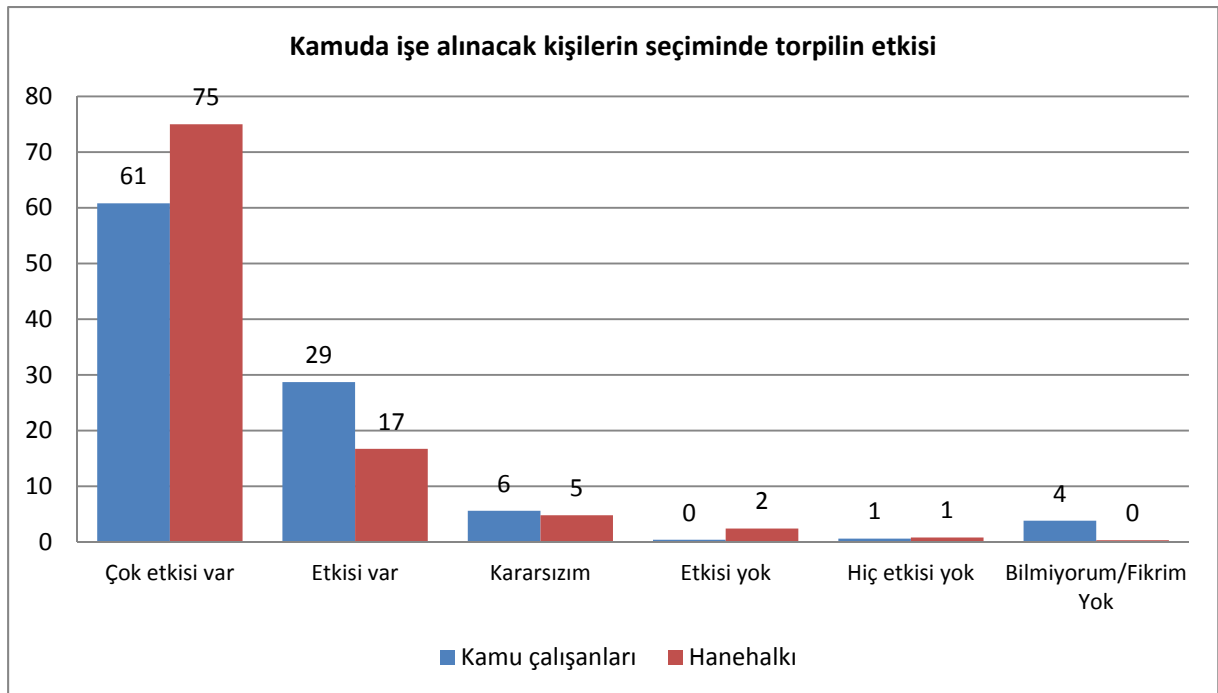
Şekil 3 Kamu Çalışanlarının Hanehalkı Gözündeki İmajı



Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011

Kamu istihdamında ”torpil” bir vakıa haline gelmiştir. Gerek hane halkının algısı gerekse de kamuda çalışanların bu konuda ağırlıklı olarak kendi işe giriş deneyimlerine dayalı olarak verdiğini düşündüğümüz cevaplar paralellik göstermektedir. Şekil 4, torpilin kamu istihdamında bir prosedür olarak “normalleştiğini” ortaya koymaktadır.

Şekil 4 Kamuda işe alınacak kişilerin seçiminde torpilin etkisi



Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011

2.1 “Kamu Görevi”nin Kapsamı Geniş ve Muğlâktır

KKTC Anayasasında kamu görevinin kapsamına ilişkin olarak uygulamada çeşitli sorunlara yol açan muğlâk bir ifade kullanılmaktadır. “Kamu hizmeti ile ilgili asıl ve sürekli görevlerin yürütülmesi” başlıklı ilgili madde şöyledir:

- (1) Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevler, kamu görevlileri eliyle yürütülür.
- (2) Kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevler ise diğer kamu personeli eliyle yürütülür.¹⁸

Kamu görevinin kapsamına ilişkin temel sıkıntı, yukarıdaki anayasal düzenleme ile 1979 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Yasası arasındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Söz konusu yasa kamu görevlilerinin kapsamını katma bütçeli kuruluşları ve döner sermayeden maaş alanları da kapsayacak şekilde genişletmiştir. Aslında kamu görevinin kapsamının muğlâklığından kaynaklanan sorun, salt teknik bir mesele değil, “kamu maliyesinde ek külfete sebep” olan ve kamunun büyüklüğüyle doğrudan alakalı genel toplumsal sorunları doğrudan etkileyen bir meseledir. Bunun açıkça gözlemlendiği alanlardan birisi de kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’ler) durumudur. Aynı Kamu Görevlileri Yasası

“kamu iktisadi teşebbüslerine istihdam edilenlere kamu görevlilerine uygulanan maaş ve ücret rejiminden farklı maaş ve ücret verilemeyeceği”ni hüküm altına almış bulunmaktadır. Normal şartlarda ticari esaslara göre ve piyasa koşullarında mal ve hizmet üretmesi beklenirken, asgari ücrete gördürülebilecek işler için dahi yüksek maaşlar ödemek ve toplu iş sözleşmeleri ile kazanılan ek hakları da karşılamak zorunda kalan kamu iktisadi teşebbüsleri, iktidar partilerinin siyasi çıkar elde edebilmek için başvurdukları kontrolsüz istihdamın da hedefi olunca genel bütçeden yapılan transferler olmadan mali açıdan ayakta kalamaz bir duruma düşmüşlerdir.

2.2. Kadro’lar, Hizmet Tanımları Kanunda Tanımlanmıştır, Esnek Değildir

Dairelerin kuruluş kanunlarında Daire veya hizmet biriminde bulunacak kadroların tümü için bir kadro cetveli ile her kadro için bir hizmet şeması bulunmaktadır. Kadronun hizmet şeması, kadro adını, sayısını, hizmet sınıfını, sınıf içerisindeki derecesini, maaş baremini, kadronun görev, yetki ve sorumluluklarını ve kadroya atanacaklarda aranan nitelikleri içermektedir.

Gerek bakanlıkların, gerekse dairelerin kuruluş yasalarındaki anayasa kaynaklı bu katı kadro sistemi, hem bakanlıklar düzeyinde politika oluşturma-koordinasyon işlevine uygun, hem de daireler düzeyinde ilgili dairenin zaman içerisinde değişen ihtiyaçlarını karşılayabilecek şekilde esnek istihdam yapılmasını engellemektedir. Bu katı uygulama, Dairelerin gelişen ihtiyaçlarını istisnai kadrolarla (geçici işçi-sözleşmeli personel) kalıcı olarak doldurmasının meşruiyetini sağlamış gözükmemektedir. Diğer bir deyişle ilk bakışta kamu hizmetine sadece kanunda yazılı nitelikte olanların alınmasını sağlamayı amaçladığı ileri sürülebilecek bir düzenleme tersi bir sonuç doğurarak “kalıcı/sürekli-geçici personel” istihdamı gibi çarpık bir yapının idari ve siyasi gerekçesini oluşturur hale gelmiştir.

Öte yandan kuruluş yasası hazırlamanın zaman alıcı bir süreç olmasından dolayı kadro sayılarının gerçek ihtiyacın iki katı veya daha fazlası şeklinde belirlenmesi, doğru

¹⁸ KKTC Anayasası, md. 120.

organizasyon yapısının oluşmasını engellemekle beraber kamudaki insan kaynaklarının yeterliliğinin değerlendirilmesi yönündeki analizleri gölgelendirmektedir.

Ayrıca Anayasa'nın bir ilerisine giderek hali hazırda mali yıl bütçe yasasında yer alan kadro sayılarının, kuruluş yasalarında da belirtilmesi, maaşlarda mali sürdürülebilirliğin sağlanması için önemli bir kontrol mekanizması olan istihdam planlamasının bütçe hazırlama sürecine paralel olarak yapılması ihtiyacını ortadan kaldırmıştır.

2.3. Siyasi Takdirle Atanan Kamu Görevlilerinin Sayısı Fazladır

Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı imzasıyla atanan üst kademe yöneticilerinin kapsamı ve sayısı kamu yönetiminin ölçeğine göre oldukça fazla olup kamu yönetiminin siyasi vasfını artırmakta, kurumsal hafızasını ise zayıflatmaktadır.

Kamu görevi kapsamına giren asıl ve sürekli görevlerin, siyasi takdirle istihdam edilen ve kamu görevlilerinin sahip olduğu iş güvencesine sahip olmayan geçici personele ve işçilere gördürülmesi, kamu görevinin tarafsızlığı ve liyakate dayalı yönetim ilkeleri ile de bağdaşmamaktadır.

2.4. Personel Politikasını Oluşturan ve Yürüten Kurumların Kapasitesi Yetersizdir

Kamu Hizmeti Komisyonu Başkan ve üyelerinin atanma yöntemi, Komisyon kararlarının uzlaşısı yoluyla ve bağımsız bir şekilde alınmasını teşvik etmemektedir. Kamu Hizmeti Komisyonuna bağlı faaliyet gösteren Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesi, Komisyonun görev ve sorumluluklarını hakkıyla yerine getirmesini sağlamaya yardımcı olacak yeterli donanım ve insan kaynağına sahip değildir. Kamu Hizmeti Komisyonu ve diğer bağımsız komisyonlar tarafından istihdam ve terfilerde uygulanan yazılı ve sözlü sınav sistemi bilgi ölçme ve değerlendirmede yetersiz kalmaktadır.

Hem personel yönetiminin olmazsa olmaz unsuru hem de şeffaflık ilkesinin gerekliliklerinden biri olan “personel bilgi sistemi”, kurumlar arası fonksiyon dağılımının belirsizliğinden ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan sebeplerden dolayı doğru ve eksiksiz bir şekilde oluşturulamamıştır.

Öte yandan personel yönetimi politikaları ile mevzuatının uygulanmasında önemli sorumluluk düşen Bakanlıklar, bu yönde yok denecek bir kapasiteye sahiptir.

Ayrıca kamu görevlilerinin atanmasından sorumlu diğer bağımsız komisyonların kuruluş ve çalışma esasları yeterince şeffaf değildir ve yasa ile düzenlenmemesi Anayasal aykırılık yaratmaktadır.

2.5. Kamu Maaş Politikası Rasyonalitesini Yitirmiştir

Personel maaşlarında mali sürdürülebilirliğin sağlanması yönünde oluşturulan ve kuruluş yasaları aracılığıyla uygulanmaya çalışılan kontrol sistemi yukarıda bahsedilen istisnai istihdam yöntemlerinin yaygınlığı ve yasalardaki katılıklar nedeniyle rasyonalitesini

yitirmiştir. Dolayısıyla maaş politikası, hizmetin niteliğine göre maaş ilkesinin gerekliliklerini yerine getirememekte ve personel verimliliğini artıracak unsurlar içermemektedir.

Başka bir ifadeyle, bir kadroya karşılık gelecek maaş baremi, kadronun görev ve sorumlulukları ile atanacak personelde bulunması gereken niteliklere göre şekillendirilmemektedir. Personel giderleri için ayrılan kamu kaynaklarının önemli bir bölümünün, ulaşım, yemek, evlenme ve konut gibi masrafları karşılamaya harcanması ve beşeri sermayeyi ödüllendiren bir maaş rejiminin olmaması, kamu yönetiminin nitelikli işgücü için cazibesini azaltmakta veya bir kez istihdam edildikten sonra üretkenliğinin düşmesine sebep olmaktadır.

Benzer şekilde, liyakat yerine kıdeme dayalı maaş artış düzenlemelerinin yapılması, kamu personelinin etkinlik ve verimliliğini azaltmaktadır.

2.6. Personel Performans Sistemi Çalışmamaktadır

Kamu Görevlileri Yasası'nda Şubat 2008'de gerçekleştirilen değişiklikle, sicil sisteminden performans değerlendirme sistemine geçilmiştir. Ancak, ülke ölçeği ve kamu yönetimi yapısı gözetilmeden getirilen bu sistem, karmaşıklığı ve performansın artırılmasından çok nasıl ölçüleceğine yoğunlaşmasından ötürü, uygulamaya dönük birçok soru işaretlerini ve şikâyetleri de beraberinde getirmiştir. Örneğin, yapılan bir inceleme sonucu, ortalama 5 – 10 çalışandan sorumlu bir değerlendirme amirinin yılda en az 30 gününü performans değerlendirmeye ayırması gerektiği ortaya çıkmıştır.

Ayrıca, performans sistemine yönelik çalışmaların sürdüğü bir aşamada, kıdeme dayalı “otomatik terfi” sistemi getiren yasal düzenlemenin ardışık şekilde (2006 ve 2007) Meclis tarafından kabul edilmesi, performansa dayalı teşviklerin(kademe ilerlemesi, terfi hakkı kazanma gibi) ve liyakat sistemi yapılmasının önüne geçmiştir.

Sonuç olarak ise, Kamu Görevlileri Yasası kapsamındaki kurumların %90'a yakın bir bölümü performans sisteminin gerektirdiklerini yerine getirmediği için 2010 yılında sistemin basitleştirilmesi gündeme gelmiş ve yürürlükteki Performans Değerlendirme Tüzüğü değiştirilmiştir.

Personel yönetimine ilişkin çok daha yapısal sorunların bulunduğu kamu görevinde, Tüzük değişikliği de maalesef beklenen etkiyi yaratamamıştır. Personel Dairesinden son temin edilen istatistiklere göre, kurumların yalnızca %20 – 25'i vakit ayırıp performans formlarını doldurmaktadır. Kurumlardaki sözleşmeliler, geçici memurlar ve işçiler ise çalışanların önemli bir yüzdeliğini oluşturmalarına ve asıl ve sürekli görevleri yürütmelerine rağmen sistem kapsamında değildirler.

2.7. Kamu Görevlilerin Hizmet İhtiyaçlarına Göre Yer Değiştirmeleri Oldukça Zordur

Kamu görevlilerinden ve yöneticilerin yer değiştirmeye gösterdiği dirence ek olarak yürürlükteki mevzuat da yer değiştirmelerini kolaylaştırmak yerine güçleştirmektedir. Kamu Görevlileri Yasası'na bağlı kamu görevlilerinin yer değiştirmesini ancak aynı öğrenim

koşulunu gerektiren hizmet sınıfı içinde mümkün olması, Yasa’da yaratılan oldukça karmaşık ve kendi içinde toplam 54 alt sınıfa ayrılan hizmet sınıfı yapısını düşündüğümüzde neredeyse imkânsıza yakın bir koşul gibi duyulmaktadır. Benzer şekilde, kurumlar arası anlaşma sağlanması veya yer değiştirecek kişinin kuruluş yasasındaki boş kadro için aranan nitelikleri karşılaması gibi koşullar, bir önceki bölümlerde irdelenen kuruluş yasalarından ve personel bilgi sisteminin insan kaynakları planlamasında kullanılmamasından kaynaklanan sorunları ile ilişkilendirildiğinde, yer değiştirmeleri teşvik edecek şartların olduğunu söylemek oldukça güçtür.

Öğretmenler Yasası’nda ise Kamu Görevlileri Yasası kapsamında yaşanan sorunlardan daha farklı olarak, orta, mesleki ve teknik öğretim kurumları ile pratik sanat okullarındaki öğretmenlerin yer değiştirmesinde öğretmenin onayının alınması zorunluluğuna bağlı sorunlarla karşılaşmaktadır. Eğitimde “tayin yeri ölçeği” okul olarak belirlendiği için bakanlık hizmet durumuna göre bir okuldan bir başka bir okula öğretmen gönderememekte; bu tür bir işlem de “tayin” sınıfına girmektedir. KKTC gibi küçük ölçekli bir ülkede hizmet yeri tanımının bir miktar dar olması beklenebilir. Ancak bunun bir okul ölçeğine indirilmesi sistemin aşırı katılaşmasına ve personel dağılımında dengesizliklere yol açacaktır.

2.8. Hizmet İçi Eğitim Yoktur.

Kamu yönetimine yeni alınanların mesleğe kazandırılmasını ve mevcutların yeteneklerinin farklı görev ve sorumluluklar üstlenmelerine imkân tanıyacak şekilde geliştirilmesini hedefleyen bir hizmet içi eğitim sistemi bulunmamaktadır.

3.KAMU MALİYESİNE İLİŞKİN SORUNLAR.

3.1. Bütçenin Kapsamı Dardır

KKTC’de bütçe süreci sadece Merkezi İdare diyebileceğimiz sınırlı sayıda Bakanlık ve merkezi yönetim kuruluşunu kapsamaktadır. Aslında kamu kesimini mali yönetim açısından (bütçe özellikleri bakımından) ESA95 veya GFS standartları bazında sınıflandırmak gerekmektedir. Hangi kuruluşların kamu işletmesi, hangilerinin genel veya özel bütçeli kuruluş olduğunu belirten, bunların mali yönetim kurallarını düzenleyen kapsayıcı bir çerçeve mali yönetim yasası bulunmamaktadır. Bu belirsizliğin yanı sıra bütçe dışında önemli büyüklükte bir fon sistemi bulunmaktadır. Bu fonlardan bazıları “bütçe içi fonlar” olarak tanımlanmakla beraber bunların ne ölçüde bütçe içi oldukları da çok net değildir. Bütçe dışı fonlar ve kuruluşlarla birlikte kamu harcamalarının 1/3’ünden daha fazla bir kısmı bütçe dışındadır. Ayrıca faiz harcamaları da ilk defa 2011 yılında harcama olarak bütçe kapsamına alınmıştır.

3.2.Mali Yönetim Araçları Yetersizdir

KKTC bütçe sistemini oluşturan, bütçe hazırlığı, uygulaması ve denetimine ilişkin süreç ve araçlar modern bütçe yönetimine elverişli değildir. Bütçe’nin vadesi kısa, planlaması eksiktir, mali kontrol sistemi yetersizdir. Maliye Bakanlığı veya başka bir merkezi kurumun stratejik

öncelikleri belirleyecek ve harcamacı kuruluşların yatırım ve harcama taleplerini buna göre değerlendirecek kapasiteleri yoktur. Nakit yönetiminde sıkıntılar vardır. Borçlanma Kanunu daha yeni çıkartılmıştır. Uygulamasını izlemekte fayda vardır. Bütçe sürecini destekleyen veri tabanları ve bilgi yönetim araçları eksiktir. Vergi dahil kamu gelirleri ile ilgili uzun vadeli bir politika bulunmamaktadır.

3.3. Bütçe Açıkları Sürdürülebilir Değildir

KKTC kamu harcamaları sonuçları itibariyle (Merkezi yönetim+sosyal güvenlik+belediyeler) Gayrisafi Milli Hasıla'ya oran olarak %64-70 arasında, T.C. tarafından hibe olarak sağlanan gelirler (GSMH'nın %5-5,5'i) dahil toplam gelirler % 49-54 aralığında tahmin edilmektedir¹⁹. Bu durumda bütçe açığının da GSMH'ya oran olarak %14-15 civarında olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu açığın %9-10 civarındaki kısmı T.C. tarafından "kredi" olarak finanse edilmekte, kalan kısmı ise yerel finansal kaynaklardan borçlanma yoluyla karşılanmaktadır. Bu kaynaklar özel-kamu bankaları gibi finansal kuruluşlar ve ihtiyat sandığı gibi kamu fonlarıdır. T.C. tarafından sağlanan krediler dışarıda bırakılsa bile borçlanma gereksinimi yüksektir. Kısaca Ekonominin dengelerini bozmayacak şekilde kamusal amaçlara tahsis edilebilecek kaynakların toplamı olarak tanımlanabilecek "Mali Alan"ın KKTC açısından düzeltilmesi gerekmektedir.

3.4. Denetim Sistemi Dağınık ve Yetersizdir

Maliye Bakanlığı dışında, bakanlıklar bünyesinde örgütlenmiş teftiş kurulu ve/veya iç denetim birimi bulunmamaktadır. 57/1977 sayılı Yasanın eki "Bakanlıkların Merkez Örgütü Kadroları" I numaralı cetveline göre (8) adet bakanlık müfettiş kadrosu bulunmakla birlikte, bu kadrolara atama yapılmamaktadır.

Mevcut denetim uygulamaları oldukça yetersizdir: devletin tahsil etmesi gereken vergi ve sosyal güvenlik primlerine ilişkin denetim yok denecek kadar azdır. Şirketler-işyerleri ve kooperatiflere yönelik kamusal denetim de yetersizdir. Denetim standartları yoktur, denetçilere yönelik özel hizmet içi eğitimler düzenlenmemektedir ve denetim birimleri arasında koordinasyon problemleri bulunmaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusunda yasal çerçeve eksiktir.

Mali denetim başta olmak üzere kamusal denetim fonksiyonlarında çakışma ve kapasite sorunları bulunmaktadır. İdari denetim fonksiyonları Maliye Teftiş Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bu kurumların yaptığı denetim yetersizdir. Ayrıca bu kurumların fonksiyonları arasında da ciddi örtüşmeler bulunmaktadır. İç denetim sistemi yoktur. Dış denetimi yürüten Sayıştay'da ise ciddi kapasite sorunları vardır. Öte yandan; Ombudsman ile Başbakanlık Denetleme Kurulu arasında -hatta Ombudsman ile MTİK arasında- da görev örtüşmeleri ve fonksiyon tekrarları bulunmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumu'nun bağımsızlığının, kapasitesinin geliştirilmesine ve denetim kapsamının genişletilmesine ihtiyaç vardır. Sektörlerde ilgili birçok daire kendi teftişini

¹⁹ Fonlarla ilgili bütün bilgiler temin edilemediği için rakamlar tahmini olarak hesaplanmıştır.

yapacak bir düzenleme içine girmiştir. Dairelerde teftiş şubeleri kurulmuştur. Bu sistem hem mükerrerliklere yol açmakta hem de parçalı bir teftiş yapısı oluşturarak koordinasyonu zorlaştırmaktadır. Ayrıca burada teftişle ilgili görevlendirilen personelin eğitimi ve bağımsızlıkları açısından kapasite sorunları vardır.

3.5. KİT Sistemi Düzensiz ve Verimsizdir

Avrupa KİT Merkezi, Birleşmiş Milletler Sosyal İşler Bölümü, Uluslar arası Para Fonu veya Avrupa Birliği gibi uluslar arası kuruluşlar tarafından, en özet halinde, “kamu idaresinin çoğunluk hissesine sahip olduğu ya da bir kamu idaresi tarafından yönetimi kontrol edilen işletme” olarak tanımlanan ve pay sahipliği ile yönetimde kontrol kavramını ilişkilendiren yaklaşım, KKTC mevzuatına yansıtılmamıştır. Bunun sonucu olarak ise, kamu işletmelerinin bir kısmı “kamu iktisadi teşebbüsü” kavramı içerisinde düzenlenirken; merkezi yönetimin pay sahipliği veya kontrol fonksiyonunu üstlendiği pek çok işletme bu kavram dışında farklı hukuki düzenlemelere tabi tutulmaktadır (örneğin, SÜTEK, TÜK, Telekomünikasyon Dairesi gibi). 1975 yılında Kıbrıs Türk Federe Devleti Kurucu Meclis’i tarafından onaylanan; 1977 ve 2005 yıllarında yapılan dar kapsamlı değişikliklerle konsolide edilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Yönetim, Denetim ve Gözetim) Yasası uluslar arası standartlara uygun bir Kamu İşletmesi tanımı yapmamaktadır. Aslında bu kanuna uygun olarak yönetilen KİT de yoktur. Bu nedenle 2012 yılında çıkartılan özelleştirme yasasında “ a)- kamu kurum ve kuruluşlarından b)-, kamu iktisadi teşebbüslerinden, c)-kamu iştiraklerinden ve d)-kamu payı olan şirketlerden bahsedilmektedir.

KİT’lerin verimli ve ticari esaslara göre faaliyet göstermelerini sağlayacak, faaliyetlerini gözetecek, kamu adına kontrol edecek bir merkezi birim yoktur. KİT’lerdeki kamu adına hisse senedi sahipliği İnkişaf Sandığı adlı bütçe dışı bir fon tarafından yerine getirilmektedir. İnkişaf sandığı aynı zamanda KİT’lere borç da vermektedir. Bu fonun faaliyetleri ve mali durumu şeffaf değildir.

İktisadi ve ticari esaslara göre faaliyet göstermesi gereken kuruluşlarla kamu yararı ağır basan kuruluşlar ayrımı yapılmamaktadır.

4. KAMU HİZMETLERİNDE VERİMSİZLİK VE ETKİNLİK SORUNLARI

4.1. Temel Kamu Hizmet Sunum Süreçlerinde Teknik ve İdari Kapasite Düşük, Fiyat Yüksek, Kalite Yetersizdir

Enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi sektörlerde kamunun görev alanının düzenleme ve denetimin dışında hizmet sunumuna da uzanan oldukça geniş bir alanı kapsadığı; bu görevleri yerine getirmek üzere oluşturulan idari yapının “dikey entegrasyon”a dayalı olduğu bu durumun idari-teknik kapasiteyi olumsuz yönde etkilemesinin yanında muhasebe kayıtlarının ayrıştırılamaması nedeniyle sağlıklı bir analiz ve karşılaştırmaya imkân vermediği gözlemlenmektedir. Hizmet kalitesinin düşüklüğü ve yüksek fiyatlar vatandaşın refahını

doğrudan olumsuz etkilemektedir. Bunun yanında, ekonomik hayatın önemli girdilerini oluşturan bu sektörlerin etkinsizliği ekonominin bütününe de sıkıntıya sokmaktadır.

Enerjide arz güvenliğinin tam olarak sağlanamamış olması, enerji verimliliğinin düşük düzeylerde seyretmesi ve yenilenebilir enerji kaynaklarından yeterince yararlanılamaması da önemli sorun alanları olarak ortaya çıkmaktadır. Turizmin ana gelir kaynaklarından birisi olan küçük bir ada ülkesinde çevreye duyarlı, temiz, yenilenebilir ve verimli enerji kaynaklarına yönelme son derece önemli bir konudur.

Sağlık alanında hizmete erişim açısından kamu görevlileri (devlet memurları) ile sigortalılar arasında kamu görevlileri lehine yaşanan farklılaşma, sistemin finansman ve hizmet sunumunu olumsuz yönde etkilemektedir. Sağlıkta hizmet sunumu ile finansmanın ayrıştırılamaması, Sağlık Bakanlığının enerji ve mesaisini önemli ölçüde finansman kaynaklı sorunlara harcamasına hizmet sunumuna odaklanamamasına yol açmaktadır. Bütün bunlara bağlı olarak devlet hastanelerinden memnuniyet oranı oldukça düşük seviyelerdedir. Buna karşılık özel hastanelerden memnuniyet oranının devlet hastanelerinden memnuniyet oranının hayli üzerinde olduğu görülmektedir. Benzer durum eğitim alanında devlet okulları ve özel okullar karşılaştırmasında da görülmektedir.

Tarım, eğitim, kültür, turizm gibi pek çok alanda orta uzun vadeli politika oluşturma ve idari kapasite yetersizliğinden, nitelikli personel azlığı-niteliksiz istihdamdan şikâyet mevcuttur. Bu alandaki sorun ve önerileri politika oluşturma-koordinasyon, idari kapasite ve personel boyutlarında ilgili bölümlerde yer verilen genel sistem tasarımı içerisinde değerlendirmek gerekmektedir.

Sosyal güvenlik alanında zaman içinde yapılan düzenlemeler kendi içinde adaletsiz ve sürdürülemez bir yapıya yol açmıştır.

4.2. Merkez-yerel arasındaki yetki paylaşımı ve ölçek sorunları yerinden hizmet sunumunu verimsiz ve etkisiz kılmaktadır.

Yerel yönetim sisteminin dengeleme ve denetleme mekanizmaları etkili değildir. Merkezin yerel üzerinde gereksiz vesayet yetkileri bulunmakla birlikte temel veriler (gelir-gider, personel vb) belediyelerden muntazam bir şekilde toplanıp konsolide edilememektedir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim belediye kesin hesaplarının uygunluk bildiriminden oluşmakta denetçi sayısının azlığı nedeniyle etkili mali denetim yapılamamaktadır. İç denetimden söz etmek de mümkün değildir. Belediye bünyesinde, müfettişlik ya da iç denetçilik kurumu yoktur. Belediye meclisi belediye başkanından ayrı olarak seçilmesine rağmen belediyenin aylık hesaplarını incelemek ve kesin hesabı inceleyip kabul etmek dışında belediye başkanının faaliyetlerinin denetimi, gensoru gibi hususlar düzenlenmemiştir. Lefkoşa Türk Belediyesi'nde son dönemde yaşanan kriz sistemdeki dengeleme ve denetleme sorununu farklı açılarıyla ortaya koymaktadır. Sistemdeki dengeleme ve denetleme sorunları erken uyarıların ihmal edilmesine ve sonuç olarak kamu hizmetlerinin eksik olarak verilmesine ya da hiç verilememesine yol açmaktadır.

Kaymakamlıklar mevcut haliyle işlevsiz birimlerdir. Taşradaki merkezi yönetim hizmetlerinin önemli bir kısmı kaymakamlık dışında yürütülmekte kaymakamlıkların yetkileri büyük ölçüde bir takım izin ve ruhsatların verilmesi ile kamu kurumları ve yerel yönetimler arasında genel koordinasyon sağlamak gibi soyut işlevlerle sınırlıdır. Yakın dönemde köylerin belediyelere bağlanarak tüm ülkenin belediye alanı olması kaymakamlık makamının işlevini daha da azaltmıştır.

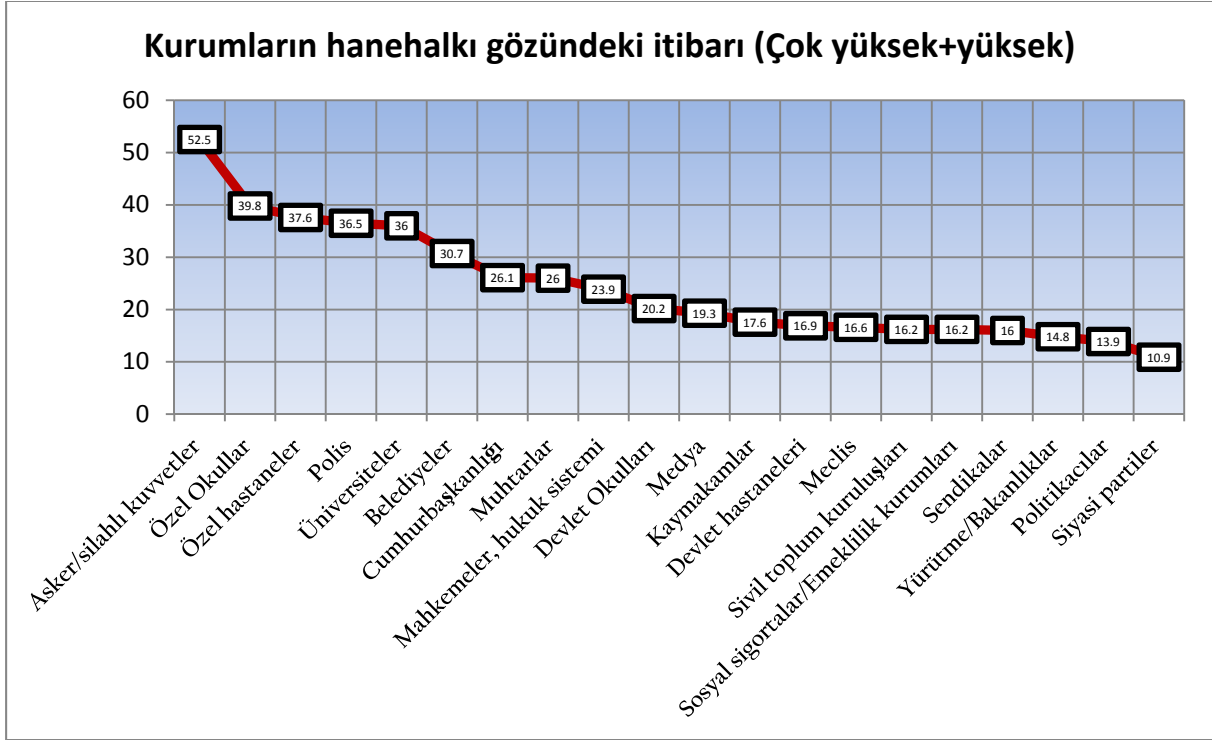
Belediye sayısının fazla, yetki alanının ve nüfusun küçük olması, KKTC için genel bir sorun olan idari kapasite oluşturmayı yerel yönetimler açısından daha da belirgin bir hale sokmaktadır. Köylerin belediyelere bağlanarak belediye yetki alanlarının genişlemesi ölçek sorununu azaltma yönünde bir adım olsa da idari kapasite sorunları nedeniyle özellikle küçük belediyeleri zorlamaktadır.

4.3. Vatandaşın Kamu Hizmetlerinden Memnuniyeti ve Kamu Yönetimine Güveni Düşüktür

Devletin kullandığı kaynaklar sonuçlara dönüşmemekte, kamu hizmeti olarak vatandaşa yeterince yansımamaktadır. Bu durum kamu yönetiminin bir bütün olarak vatandaş nezdinde güvenilirliğini ve algısını olumsuz yönde etkilemektedir. FOKUS çerçevesinde yapılan anketler bu durumu açıkça gözler önüne sermektedir.

Kamunun temel aktörlerinin hanehalkı gözündeki itibarı düşüktür. FOKUS Hanehalkı Araştırmasında son iki sırayı politikacılar ve siyasi partiler oluşturmaktadır. (Şekil 5)Merkezi yönetim (yürütme ve bakanlıklar) itibarı %15’lerde kalırken hanehalkının %31’i yerel yönetimleri itibarlı bulmaktadır. Merkezi düzeyde en itibarlı siyaset kurumunun Cumhurbaşkanlığı olduğu (%26) görülmektedir. Temel kamu hizmetlerinden olan eğitim ve sağlık alanındaki kurumlarda özel ve devlet farkı devletin hanehalkı gözündeki itibarının düşüklüğünü çok net olarak göstermektedir. Aynı ya da benzer insan kaynağını kullanan özel okullar ve hastaneler sırasıyla %40 ve %38 oranında itibarlı bulunurken devlet okulları ve devlet hastanelerine olan itibar yarı yarıya azalmaktadır. (Sırasıyla %20 ve %17). Reformların amaçlarına ulaşmasında toplumsal sahiplenmeyi artırarak “katalizör” rolü oynayan toplumsal aktörlerin KKTC’deki itibarının da düşük olduğu görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları ve sendikaların itibarı %16 civarındandır. Hanehalkına sorulan kurumlar arasında sadece asker/silahlı kuvvetlerin itibarı %50’yi geçmektedir. Sosyal araştırmalarda genellikle kurumlara duyulan güven sorgulanmaktayken bu araştırmamızda kurumlarının itibarının sorgulanması tercih edilmiştir. Zira “güvenlik” algısı nedeniyle güven sonuçları kolluk kuvvetleri lehinde bir yanlılık oluşturduğu düşünülmüştür. Buna rağmen asker/silahlı kuvvetler ve polisin itibarı yine de diğer kurumların önünde yer almıştır.

Şekil 5 Kurumların hanehalkı gözündeki itibarı



Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011

Hizmet alanlarla hizmet sunanlar arasında kamu yönetimin niteliği ilgili temel algı açıkları bulunmaktadır. Hanehalkı, iş dünyası ve kamu çalışanları araştırmasında katılımcılara bir dizi iyi yönetim göstergesi sorulmuştur. Aşağıdaki tablo (tablo 5) belirtilen ifadeler katılıyorum veya katılmıyorum diyenlerin yüzdesini vermektedir. İfadeler hane halkına “kamu kurumları” olarak, kamu çalışanlarına ise “kendi kurumu” olarak iş dünyasına ise uygun olan yerlerde vatandaşlar yerine firmalar olarak sorulmuş, firması adına yanıtlaması istenmiştir. En düşük katılım oranı hanehalkında “Kamu kurumlarının aralarında vatandaşlar /STK’lar söz sahibidir”; işdünyasında “Kurallar herkese eşit uygulanıyor, kayırmacılık yok” ile “Kamu kurumları kaynak israf etmeden verimli çalışıyor” ifadesindedir. Hizmet sunan kamu çalışanları ve hizmet alan hanehalkı ve firmalar arasında en yüksek algı açığı “Kamu kurumlarına işim düştüğünde ilgili personeli yerinde bulabiliyorum” ifadesindedir. Bunu hanehalkı açısından “Kamu kurumları vatandaşları ilgilendiren her konuda bilgi verir.” İfadesi, iş dünyası açısından “kamu kurumları yasalar ve kurallara uygun davranmaya özen gösterir” ifadesi izlemektedir. Her üç grubunda az da olsa uzlaştığı yani katıldığı, başka bir ifadeyle algı açığının en düşük olduğu ifade “kamu kurumlarının kararlarında vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları söz sahibidir” ifadesidir. Bununla birlikte bu uzlaşma asgaridedir, her üç grubun da en az katıldığı ifadeler arasındadır. Bu açıdan algı açığının az olması bir anlam ifade etmemektedir.

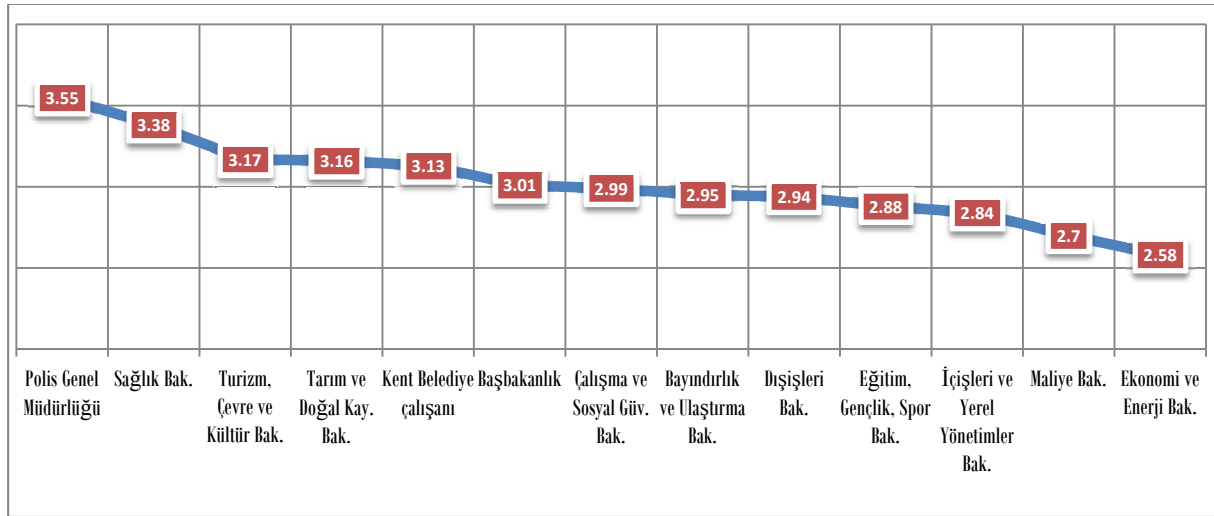
Tablo 5 İyi Yönetişim Göstergeleri (Tamamen Katılıyorum ve Katılıyorum, %)

GÖSTERGELER	HANE HALKI	İŞ DÜNYASI	KAMU ÇALIŞANLARI	ALGI AÇIĞI KAMU-HALK	ALGI AÇIĞI KAMU-FİRMA
Devlet işlerinde hangi konuda hangi kuralın uygulanacağı bellidir	24,1	20,7	43,8	19,7	23,1
Kamu kurumları yasalar ve kurallara uygun davranmaya özen gösterir	31,6	18,1	51	19,4	32,9
Kamu kurumları vatandaşları ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi veriyor	16,6	16,4	43,5	26,9	27,1
Kamu kurumları siyasi baskıdan bağımsız çalışıyor	11,8	15,9	25,2	13,4	9,3
Yasa ve kurallar herkese eşit uygulanıyor, kayırmacılık yok	12,4	13,0	27,5	15,1	14,5
Kamu kurumları kaynak israf etmeden verimli çalışıyor	14,6	13,0	36,7	22,1	23,7
Kamu kurumlarının yöneticilerinden yaptıkları tüm işlemlerden dolayı gerektiği yerde hesap sorulabiliyor	16,7	16,4	25,7	9	9,3
Kamu kurumlarının kararlarında vatandaşlar/sivil toplum kuruluşları söz sahibidir.	11,7	16,7	21,4	9,7	4,7
Kamu kurumları vatandaşların daha iyi yaşamasını sağlamak için yeni çözümler fikirler geliştirebiliyor	21,9	15,2	33,6	11,7	18,4
Kamu kurumları bir hak ihlali veya mağduriyet durumu olursa vatandaş haklarını aradığında adil sonuç alabiliyor.	15,2	16,8	36,7	21,5	19,9
Kamu kurumlarına işim düştüğünde ilgili personeli yerinde bulabiliyorum	21,4	15,6	49,9	28,5	34,3
Kamu kurumlarındaki işlerin makul bir süre içinde sonuçlanıyor	15,4	20,1	37,4	22	17,3

Kaynak: KKTC-FOKUS Araştırmaları 2011-2012

Kamu çalışanlarının kendi kurumlarına yönelik algılarının da yüksek olmadığı görülmektedir. Hizmet sunucu olarak kamu çalışanlarının algısı ve hizmetleri kullanan hanehalkı ve firmalar arasında önemli algı açıkları bulunmakla birlikte kamu çalışanlarının kendi kurumlarına yönelik algıları da “vasat” düzeydedir. (Şekil 6) Hesap verebilirlik, şeffaflık, eşit muamele, kuralların varlığı gibi 12 iyi yönetim göstergesine 5’li ölçekte verilen cevapların ortalamasına göre kurumlar aşağıdaki grafikte sıralanmıştır. Genel ortalamanın 5 üzerinden 3,02 olduğu sıralamada birinci sırayı 3,55 ile Polis Genel Müdürlüğü ikinci sırayı 3,38 ile Sağlık Bakanlığı oluştururken son iki sırada 2,58 ile Ekonomi ve Enerji Bakanlığı ve 2,7 ile Maliye Bakanlığı oluşturmaktadır.

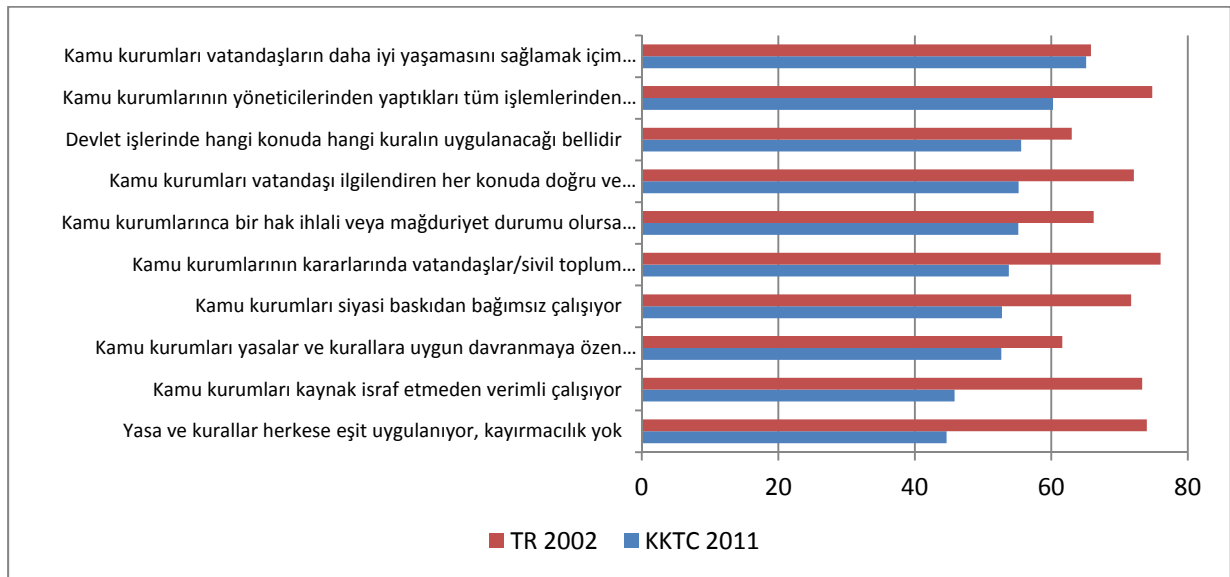
Şekil 6 Kamu Çalışanlarının Kendi Kurumları Açısından İyi Yönetişim Algısı



Kaynak: KKTC-FOKUS Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2012

Hanehalkının gözünde KKTC kamu yönetimine ilişkin algı Türkiye hanehalkının 2002 yılındaki TC kamu yönetimine ilişkin algısından daha olumludur. Kriz dönemleri vatandaşların yönetimi sorguladığı, sorunların daha görünür olduğu ve buna paralel olarak iyileştirmeye yönelik motivasyonun yükseldiği dönemlerdir. Bu çerçevede 2011 yılında yapılan KKTC hanehalkı araştırması Türkiye’de TÜSİAD tarafından 2002 yılında yaptırılan araştırma²⁰ ile kıyaslanmaktadır (şekil 7). Katılmıyorum cevaplarının sıralandığı iyi yönetim göstergelerinde Türkiye’nin tüm göstergelerde çok daha olumsuz bir tablo çizdiği görülmektedir. İki veri arasındaki en yüksek fark ise yasa ve kuralların herkese eşit uygulandığı ifadesindedir. Türkiye’nin bu ifadeye katılmama oranı ile KKTC’nin oranı arasında %35’lik bir fark bulunmaktadır.

Şekil 7 İyi Yönetişim Göstergeleri TR 2002, KKTC 2011 (Katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum, %)

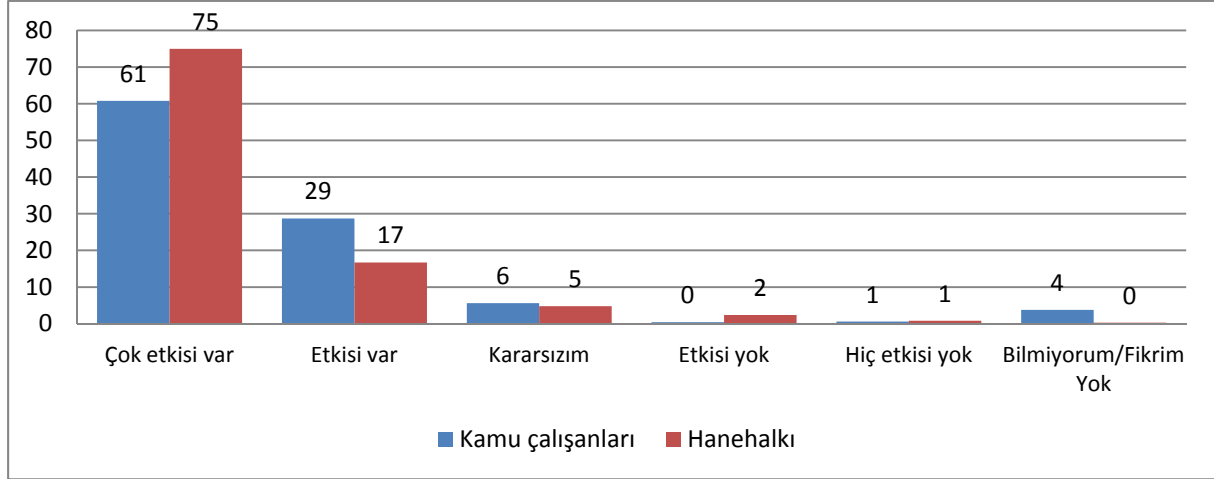


Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011, TÜSİAD Kamu Reformu Araştırması, Aralık 2002

²⁰ TÜSİAD Kamu Reformu Araştırması, Aralık 2002

Kamu istihdamında ”torpil” bir vakıa haline gelmiştir. Gerek hane halkının algısı gerekse de kamuda çalışanların bu konuda ağırlıklı olarak kendi işe giriş deneyimlerine dayalı olarak verdiğini düşündüğümüz cevaplar paralellik göstermektedir. Şekil 8, torpilin kamu istihdamında bir prosedür olarak “normalleştiğini” ortaya koymaktadır.

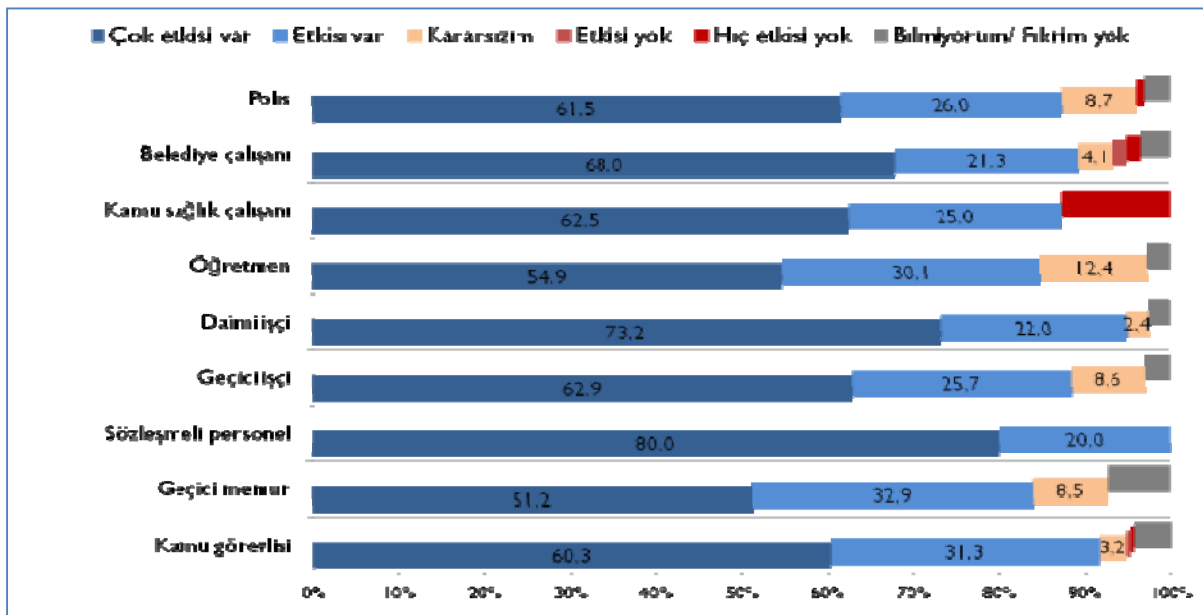
Şekil 8 Kamuda işe alınacak kişilerin seçiminde torpilin etkisi



Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011, KKTC-FOKUS Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2012

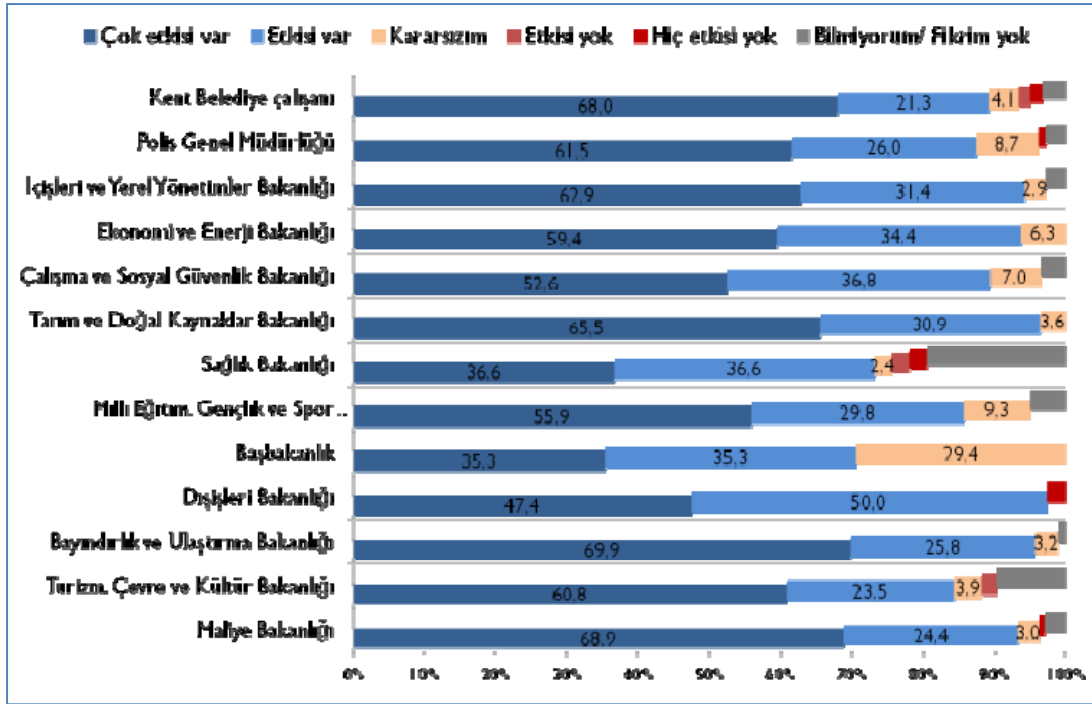
Kamu çalışanlarındaki devletin geneline yönelik torpil algısı kurumlara ve statülerine göre farklılık göstermektedir. (Şekil 9-10) Torpil algısı en yüksek sözleşmeli personeldedir. (Kamuda işe girişte torpilin çok etkisi var, %80). Bunu daimi işçiler takip etmektedir. (%73). Torpil algısının en yüksek olduğu üç kurum sırasıyla Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı(%70), Maliye Bakanlığı (%69) ve kent belediyeleri (ortalaması %68) gelmektedir.

Şekil 9 Kamuda İşe Alımlarda Torpilin Etkisi (Cevap veren kamu çalışanlarının statülerine göre)



Kaynak: KKTC-FOKUS Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2012

Şekil 10 Kamuda İşe Alımlarda Torpilin Etkisi (Cevap veren kamu çalışanlarının kurumlarına göre)

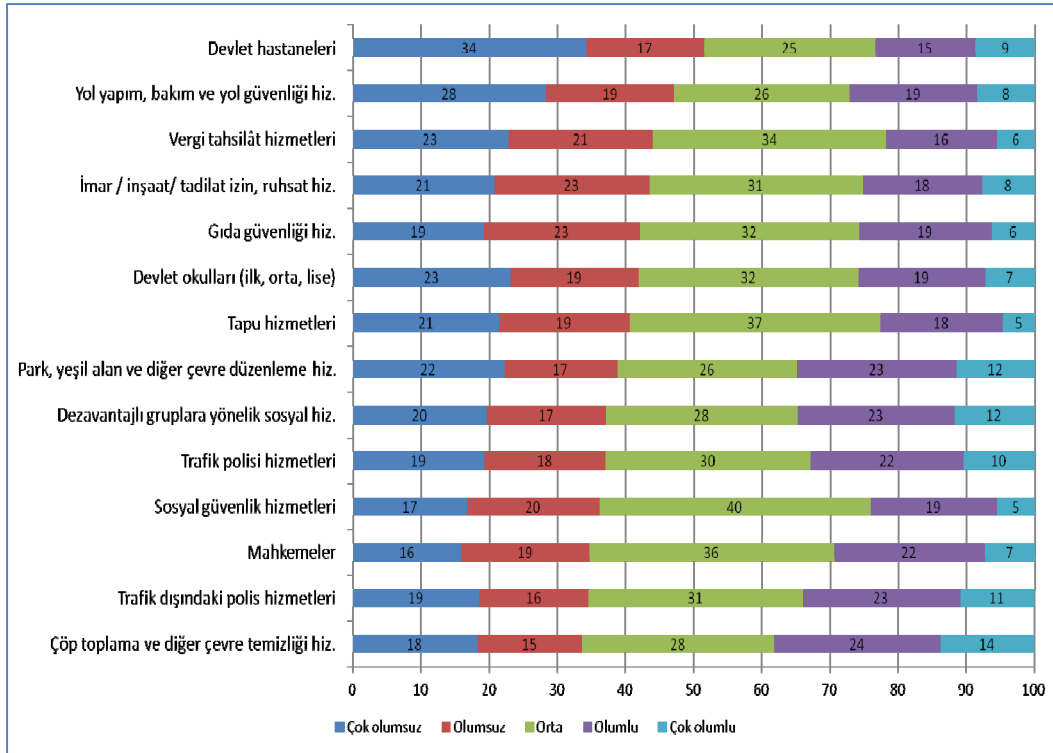


Kaynak: KKTC-FOKUS Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2012

Hanehalkının kamu hizmetlerine ilişkin kanaatlerinde devlet hastaneleri, yol hizmetleri, vergi tahsilâtı hizmetleri ile imar-inşaat işlemleri en olumsuz kanaatlerde başı çekmektedir. Yolsuzluk algısında ise “hiç yolsuzluk yok”tan yolsuzluk çok yaygın”a uzanan beşli ölçekte sorulan seçeneklerin değerlendirmesinde vergi tahsilât, imar-inşaat işlemleri, tapu hizmetleri ilk üç sırayı oluşturmaktadır. (Şekil 11) Sadece “yolsuzluk çok yaygın” ya da “yaygın” değerlendirmelerine bakıldığında yolsuzluk algısı yüksek olan hizmet grubuna trafik polisi de eklenmektedir. Kamu hizmetlerine yönelik kanaat ile yolsuzluk algısı arasında hizmetler bazında “zayıf” olarak nitelendirilebilecek bir ilişki bulunmaktadır ($r=0,25-30$ arası değişmektedir). Devlet hastaneleri ve devlet okullarında bu ilişki diğerlerinden çok daha zayıftır. ($r=0,11$ ve $0,07$) Eğitim ve sağlık hizmetlerine ilişkin olumsuz kanaatlerde yolsuzluk algısının çok daha küçük rol oynadığı, hizmetlerin kalitesine ilişkin olumsuz kanaatleri başka faktörlerin belirlediği söylenebilir.

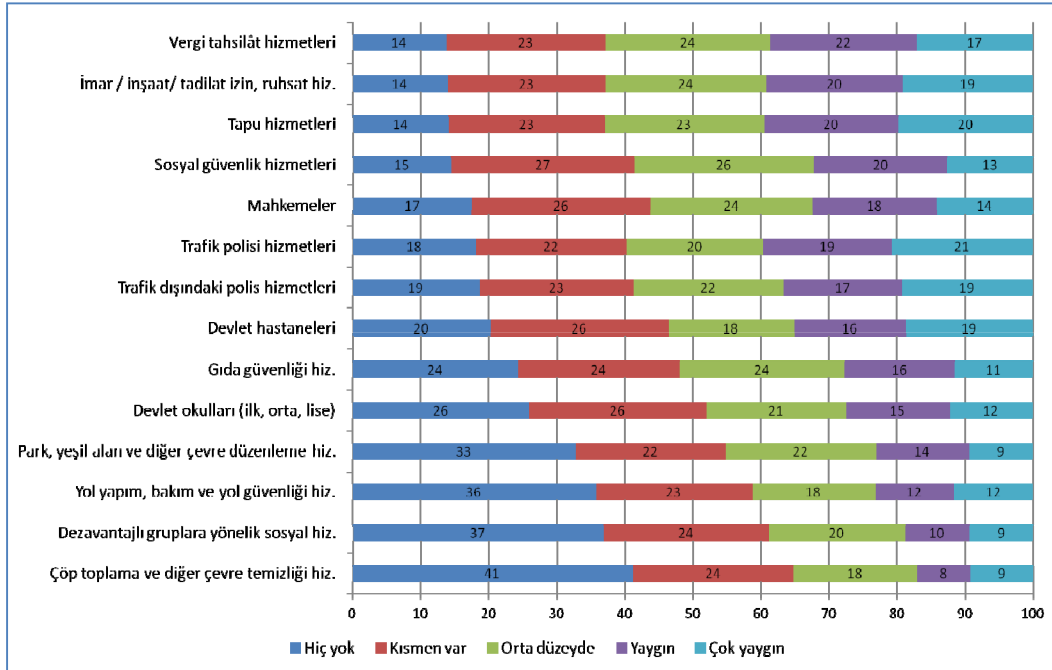
İkinci Kısım: Kamu Yönetimine İlişkin Temel Sorunlar

Şekil 11 Kamu hizmetlerine ilişkin kanaatler (% , olumsuzdan olumluya)



Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011

Şekil 12 Kamu hizmetlerine ilişkin yolsuzluk algısı (% , büyükten küçüğe)

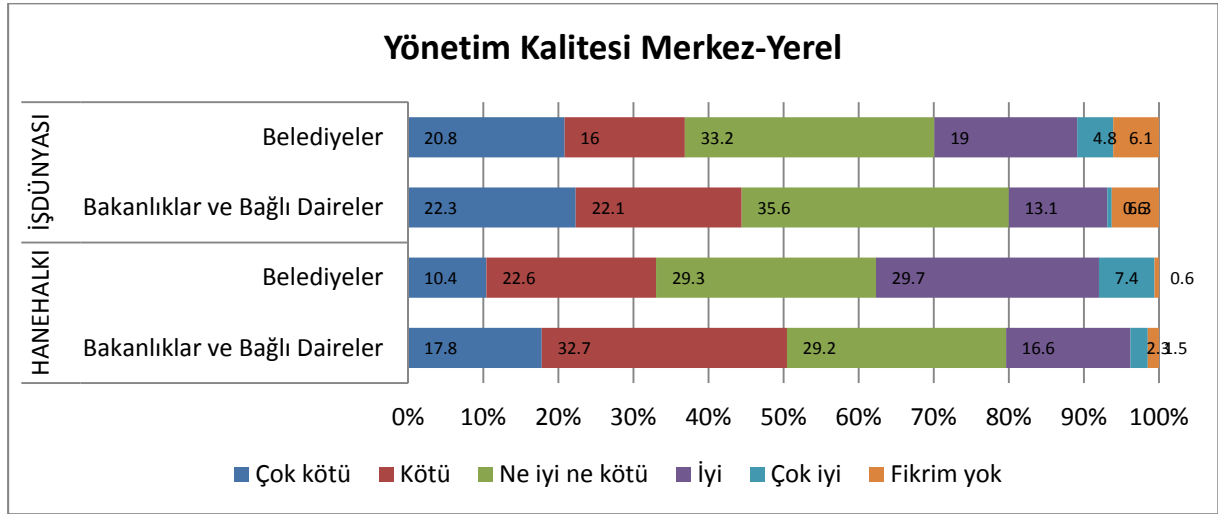


Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011

Yönetim kalitesine ilişkin algıda merkezi yönetim yerel yönetimin gerisinde kalmaktadır. (Şekil 13) Hanehalkının %37,3'ü yerel yönetimler kalitesini iyi ya da çok iyi bulunduğunu belirtirken merkezi yönetim kuruluşları için bu oran %19,2'ye düşmektedir. Aynı

şekilde firmalarla yapılan FOKUS araştırmasında da firmalara verilen hizmetler dikkate alındığında yerel yönetimler daha iyi bulunmaktadır.

Şekil 13 Hanehalkı ve İş Dünyası Açısından Merkez ve Yerel Yönetim Kalitesi Algısı

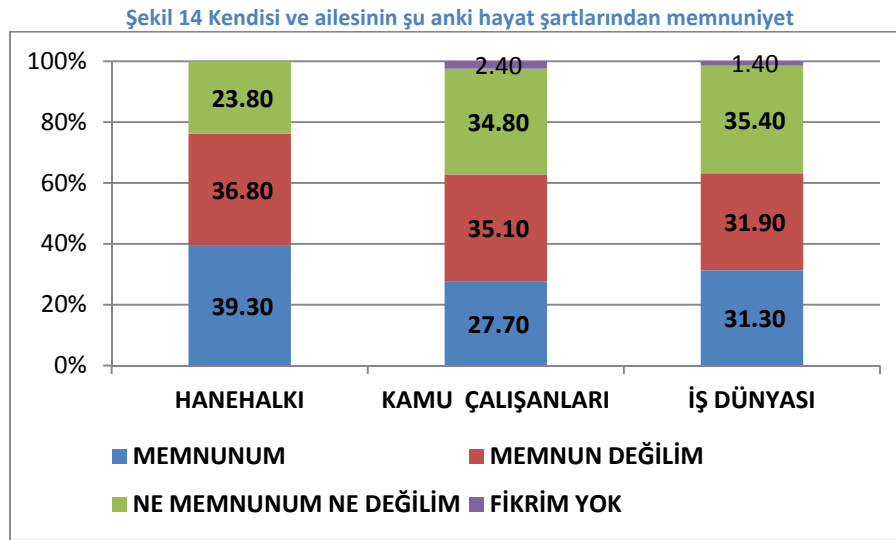


Kaynak: KKTC-FOKUS Kamu Yönetimi Hanehalkı Algı Araştırması Haziran 2011

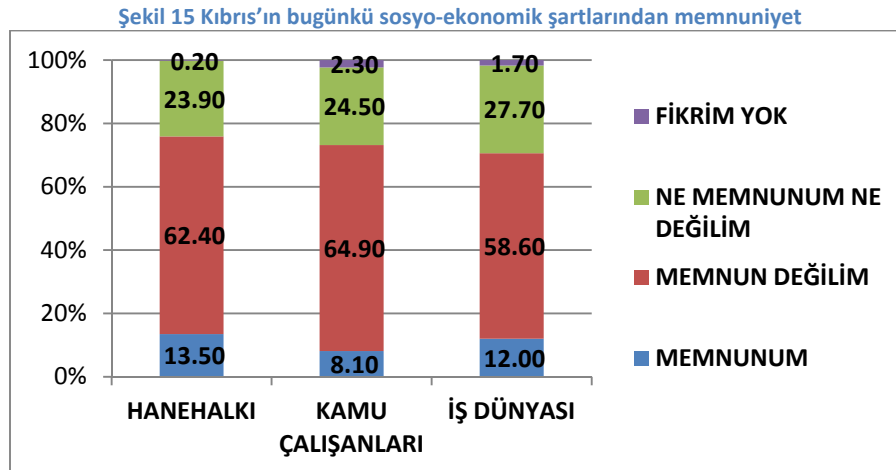
5. DEVLET KURUMLARINA VE SİYASETE İLİŞKİN GÜVENSİZLİK VE ÜLKENİN GELECEĞİNE İLİŞKİN UMUTSUZLUĞUN KISIR DÖNGÜYE DÖNÜŞMESİ

Sosyo-ekonomik durumdan memnuniyette bireysel durum ve ülkenin durumu arasında bir uçurum göze çarpmaktadır. KKTC’de hanehalkının %39,3’ü kendisi ve ailesinin bugünkü hayat şartlarından memnun olduğunu belirtirken bu oran ülkenin sosyo-ekonomik durumu sorulduğunda %13,5’e düşmektedir. Yakın gelecekte ise örneklemin yarısı (%49,4) ülkenin durumunun daha kötüye gideceğini düşünmektedir. (Şekil 14) Bireysel memnuniyet gelirle doğru orantılı olarak değişirken ülkenin durumu ile ilgili algı gelir düzeyinden bağımsızdır.

Benzer bir durum, yalnızca hanehalkında değil, kamu çalışanları ve iş dünyasında da gözlemlenmektedir. Her ne kadar kamu çalışanlarının kendileri ve ailelerinin hayat şartlarından memnuniyeti hanehalkına kıyasla düşük olsa da, ülkenin mevcut sosyoekonomik durumundan hoşnutsuzluk, (Şekil 15) gerek kamu çalışanları gerekse iş dünyası söz konusu olduğunda bireysel ve aile düzeylerindeki memnuniyetsizlikten çok daha fazladır.

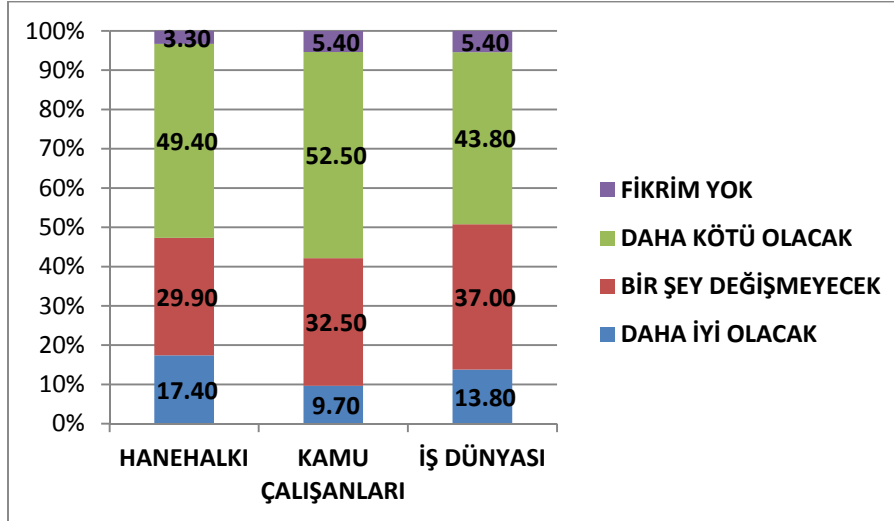


Kaynak: KKTC-FOKUS Araştırmaları 2011-2012



Kaynak: KKTC-FOKUS Araştırmaları 2011-2012

Şekil 16 Yakın gelecekte Kıbrıs'ın sosyo-ekonomik durumu



Kaynak: KKTC-FOKUS Araştırmaları 2011-2012

Bireysel memnuniyetin ötesinde ifade bulan toplumsal hoşnutsuzluk çeşitli yorumlarla açıklanabilir. Öncelikle, burada bir çelişkinin söz konusu olmadığı ve hanehalkının kendi hayat şartlarından duyduğu memnuniyetin mevcut toplumsal yapı içerisinde sürdürülemez—en azından geçici olarak sürdürülebilir—olduğunun bilincinde olduğu söylenebilir.

Kişinin kendisinin ve ailesinin hayat şartlarından şimdilik memnun olup ülkesinin mevcut sosyoekonomik şartlarından memnun olmamasını ve bu şartların yakın gelecekte daha kötüye gideceğini (Şekil 16) düşünmesini mümkün kılan temel faktörlerden birinin KKTC'nin siyasi statüsüne ilişkin uzun yıllardır süren belirsizlik olduğunu tahmin etmek zor değildir.

Şeki 15 ve Şekil 16'da görülebileceği gibi KKTC-FOKUS kapsamında yapılan anket sonuçları vatandaşların kolektif çıkarlarını temsil edecek devlet kurumlarına ve siyasete ilişkin ciddi bir güvensizlik olduğunu göstermektedir. Yine anket sonuçlarına göre bu güvensizlik devletin bir rant kapısı, siyasetin de bunun aracı olduğu inancından beslenmekte bu da hizmetlerde iyileşme yerine, dağıtımdan daha fazla pay almaya yönelik yarışmacı bir kültürü beslemektedir. Kendini yeniden üreten bu kültür ülkenin geleceğine ilişkin karamsarlığa dönüşmektedir. Çünkü aslında bu rant dağıtım sürecinin sürdürülebilir olmadığı içten içe bilinmektedir. Ancak bunun yerine geçecek düzen konusunda belirsizlik vardır. Bu belirsizliği güçlendiren ve bir anlamda kısır döngüye dönüştüren husus KKTC'nin siyasi statüsündeki karmaşanın uzun süredir devam etmesi ve yerel siyasetin ülkenin meselelerini çözeceğine olan inançsızlıktır.

Bu umutsuzluğun tersine çevrilmesi, yerini ülkenin geleceğine güven ve umuda terk etmesi uzun dönemde KKTC'nin kendi ayakları üzerinde durabilen bağımsız bir devlet olması için gereklidir. Ülkenin geleceğine ilişkin algıların vatandaşların kamu yönetimine ilişkin algılarıyla oldukça yakın ve paralel bir ilişkisi olduğu bilinmektedir. Devlet'in, vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlı etkin ve verimli işlemesi ülkenin geleceğine umudu da olumlu etkileyecektir. Bu tespiti güçlendiren diğer bir unsur hanehalkına yapılan ankette ortaya çıkmaktadır. Reform konusunda istekli olan vatandaşlar reformun öncelikli olarak siyasi alanda yapılması gerektiğini ifade etmektedirler. Sonuç olarak KKTC vatandaşının ülkenin

geleceğine inanması, umut bağlaması için siyasetin, yürütmenin, siyasi partilerin kendilerini yenilemeleri, ülkenin sorunlarına ve vatandaşın ihtiyaçlarına çözüm üretmeleri, itibarlarını yeniden kazanmaları gerekmektedir. Burada bir kısır döngü varmış gibi gözükmektedir. Ülkenin sorunlarına çözümün siyasi alanda reform olduğuna inanılmakta ama bu reformu yapması beklenen siyasi kadro ve partilere güven duyulmamaktadır. Bu kısır döngüyü kırmamanın yolu siyasetin, devletin itibarını yükseltecek adımları atabilmesidir. Bu sayede siyaset, rant dağıtımının aracı olmak yerine toplumun ihtiyaçlarına çözüm bulmanın aracı olarak itibarını güçlendirecektir. Siyasetin itibarı artıkça ülkenin geleceğine umut da paralel olarak artacaktır. Bunun için de yukarıda bahsedildiği gibi kamu yönetiminde reform elzemdir. Bu reformun belli bir aşamasında ve belli bir geçiş süreci çerçevesinde 1970'lerin olağanüstü koşullarında bir çözüm olarak geliştirilen de-facto durumun artık normalleşmesi, Güvenlik Kuvvetleri Komutanlığı'na bağlı polis, sivil savunma, itfaiye gibi sivil kamu hizmeti veren kurumların, hesap verebilir olmaları açısından sivil otoriteye bağlanması gerekmektedir

ÜÇÜNCÜ KISIM: REFORM ÖNERİLERİ

Bu bölümde KKTC-FOKUS araştırma projesi bulguları çerçevesinde tespit edilen sorunlar ile geliştirilen çözüm önerilerine yer verilecektir. Sorunlar ve çözüm önerileri Proje kapsamında yürütülen her bir yatay ve dikey konu başlığında yer alan **temel** tespit ve önerileri içermektedir. Bu çerçevede tekil raporlarda geliştirilen öneriler mahiyet itibarıyla bir süzgeçten geçirilerek çelişik görünen hususlar giderilmiştir. Raporlarda yer alan uygulama detayındaki önerilere bu bölümde yer verilmemiştir.

Bu bölümde yapılacak öneriler açık veya zımni olarak KKTC devletinin olması gereken büyüklüğü veya küçüklüğünden ziyade devletin işlevlerine odaklanmaktadır. Devletin etkin, etkili ve güvenilir olabilmesi için toplumun gereksinimlerine ve tercihlerine uygun bir işlev portföyü olması ve bu işlevleri kamusal kaynakları en verimli şekilde değerlendirerek yerine getirmesi gerekmektedir. Devletin en genel anlamda piyasa aksaklıklarına müdahale etmek ve toplumsal eşitsizlikleri gidermeye yönelik iki temel işlevi olduğu kabul edilmektedir. Devletin bu işlevleri geleneksel olarak üç düzeyde ele alınabilir.²¹ **1-Asgari İşlevler**; piyasa aksaklıkları alanında: kamu malı niteliğindeki kamusal mal ve hizmetlerin üretimi (örn: sağlık, eğitim, adalet, savunma, güvenlik, makroekonomik yönetim vb.) ve toplumsal eşitsizlikler alanında: yoksullukla mücadele veya afetzedelere yardım olarak sınıflandırılabilir. **2-Ara işlevler**, piyasa aksaklıkları alanında: çevrenin korunması gibi dışsallıklar; su, elektrik, telekomünikasyon gibi, doğal tekel alanlarına ilişkin düzenlemeler, tüketicilerin korunması, mali piyasaların düzenlenmesi ve izlenmesine ilişkin işlevler ve toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi alanında: sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması, **3-Aktif işlevler**; piyasa aksaklıkları alanında: özel sektör faaliyetlerinin eşgüdümüne yönelik, yatırım ortamının iyileştirilmesi, teşvik, kümelenme, organize sanayi bölgeleri gibi uygulamalar, toplumsal eşitsizlikleri gidermeye yönelik olarak, toplumda fırsat eşitliğini sağlamaya ve varlıkların yeniden bölüşümüne ilişkin aktif politikalar.

Devletlerin bu işlevleri hangi düzeyde ne ölçüde üstlenecekleri kuşkusuz karmaşık toplumsal ve tarihsel etkileşimler sonucu belirlenmektedir. Aşağı yukarı bütün devletler yukarıda sıralanan işlevleri bir şekilde yerine getirmektedir. KKTC’de de bu işlevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuş kurumlar mevcuttur. Ancak bu kurumların mevcudiyetinden çok bu işlevlerin ne ölçüde yerine getirildiği, devletin ne kadar etkin olduğu önemlidir. Diğer bir deyişle kritik soru devletlerin hangi alanda ne tür işlevler yüklendiğinden çok üstlendiği işlevleri yerine getirebilecek idari-kurumsal kapasiteye sahip olup olmadıklarıdır. Bir önceki bölümde sıralanan sorunlar KKTC devletinin bu alanda ciddi sorunları olduğunu göstermektedir.

Hızla küreselleşen bir dünyada kamu yönetimi alanında bazı standartlar da giderek genel kabul görmeye başlamış, ülkeler kamu yönetimlerini bu ilkeler doğrultusunda az veya çok değiştirme zorunluluğunu hissetmişlerdir. Genel olarak 1980’lerden itibaren yaygınlaşan bu ilkeler manzumesine “yeni kamu yönetimi” ilkeleri adı verilmektedir. Buna göre devlet yönetimi farklı amaçlar için bile olsa, şirket yönetiminden esinlenen yöntem ve araçları kullanmak suretiyle etkinliğini artırmalıdır. Kamuda etkinlik ve performans temel değerler olmalıdır. Kamu yöneticilerinin, bazı esneklikleri olabilmeli karşılığında da kullandıkları

²¹ Ayrıntılı okuma için bakınız Dünya Bankası, World Development Report 1997, State in a Changing World.

kaynaklarla belli, ölçülebilir hedeflere ulaşmalıdırlar. Yani geçmişte olduğu gibi kamu sadece hukuka ve usulüne uygun kaynak kullanmakla değil aynı zamanda bu kaynaklarla neler başardığının hesabını vermekle de sorumlu olmalıdır. Hukuki rasyonelite yanında iktisadi rasyonelite de aranır olmuştur.

Son yirmi yılda kamu yönetimi alanında kamu reformu programlarının “... ülkelerin ulusal koşullarına ve önceliklerine göre ağırlıkları değişmek” üzere şu ortak bileşenlerden oluştuğu söylenebilir:

- Kamu istihdamı ile kamu harcamalarının makroekonomik bakımdan sürdürülebilir boyutlara indirilmesi,
- Devletin temel kamusal işlevleri yerine getirme yeterliliğinin yükseltilmesi, icra politikalarının oluşturulmasında tutarlılığın ve eşgüdümün sağlanması,
- İktisadi rasyonellik ilkesiyle bağdaşmayan alanlarda kamu girişimciliğine son verilmesi (özelleştirme),
- Bazı hizmet alanlarının kamunun tekeline çıkarılarak özel sektörün ya da sivil toplum örgütlerinin (gönüllü sektör) rekabetine açılması; bazı hizmetlerin sözleşmeler yoluyla özel kuruluşlara devredilmesi (contracting-out),
- Regülasyon mekanizmalarının, hükümetlerin politika hedeflerine etkin biçimde ve daha düşük maliyetlerle ulaşma yeteneğini yükseltecek biçimde yeniden düzenlenmesi,
- Kamunun faaliyetleri üzerindeki denetimin güçlendirilmesini ve hesap verme sorumluluğunun işlemlerini sağlamaya yönelik etkin ve saydam sistem ve süreçlerin oluşturulması (örneğin "kamu denetçiliği" ya da "kamu hakemliği" – ombudsman); kamu yönetiminin temel değerlerini güvence altına alan mekanizmaların yaratılması,
- Hizmet odaklı kamu yönetimine geçiş; kamu hizmetlerinin kalite, etkinlik, güvenilirlik, erişilebilirlik ve kullanıcı ihtiyaçlarına duyarlılık bakımından yetkinleştirilmesi,
- Liyakate, performans-ödül tutarlılığına, liderlik yeteneklerine ve stratejik yaklaşıma dayalı insan kaynakları yönetimi,
- Yerelleşme”²²

KKTC-FOKUS projesi kapsamında yapılan sektörel değerlendirmeler ve yapılan öneriler de büyük ölçüde 1980’lerden sonra ortaya çıkan bu “yeni kamu yönetimi” paradigmasını yansıtmaktadır.

Kamu reformu alanında KKTC’yi diğer ülkelerden ayıran ve uygulama aşamasında dikkate alınması gereken iki önemli unsur vardır: KKTC’nin **ölçeği ve çok zayıf kurumsal kapasitesi**. Bu iki unsur da birbirini destekleyen ve reformun tasarımı belli bir geçiş dönemi tasarlanmasını gerektiren hususlardır. Dolayısıyla aşağıda yapılan öneriler ve bunların alındığı tekil raporlar belli bir geçiş dönemi öngörmüşlerdir. Ayrıca son bölümde uygulama stratejisi bağlamında da önceliklendirmeye ilişkin genel ilkeler dile getirilmiştir. Bunların

²² Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD-T/2002-12/335, 2002, sh.170

dışındaki uygulama adımları - aşamaları siyasi ve teknik yapabilirlikle ilgili olup, KKTC yetkilileri ve paydaşları tarafından belirlenmelidir.

Bu bölümde yer alan öneriler raporda ifade edilen sorunlar ve uygulama öncelikleri dikkate alınarak düzenlenmiştir. Buna göre öneriler: 1-Devletin Merkezini güçlendirmek, 2-Mali yönetim ve personel sistemini modernize etmek 3-Kamu Hizmetlerini iyileştirmek olarak üç temel başlık altında toplanmıştır.

1-DEVLETİN MERKEZİ GÜÇLENDİRİLMELİ, DÜZENLEME KARAR ALMA VE KOORDİNASYON İŞLEVLERİ ETKİNLEŞTİRİLMELİDİR

Devletin merkezini güçlendirmekten anlaşılması gereken devletin, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı gibi, merkezinde yer alan, karar alma, düzenleme-denetleme, mevzuat hazırlama gibi devletin işleyişi açısından temel uygulama ve koordinasyon işlevleri olan kurumların kapasitesini iyileştirmek, iş süreçlerini modernize etmektir. Bundan önceki bölümde buna ilişkin sorunlar dile getirilmiştir. Bu bölümde yer alan öneriler de bu sorunlar çerçevesinde sıralanmıştır. Öncelikle devletin merkezinde yapılacak kapasite iyileştirmeleri kamunun geri kalanında reformun yönetimi ve başarısı için de elzemdir. Burada dile getirilen öneriler kamunun merkezinde, orta-uzun vadeli eğilimleri analiz ederek sorun tespit etme, bunlara karşı olası çözüm önerileri geliştirerek uygulamaya koyabilecek kurumsal kapasiteyi oluşturma amacına dönüktür. Raporun bu bölümünde bakanlıklarda kurumsal yapı ve idari kapasitenin güçlendirilmesine dair genel çerçeve çizilmektedir. Bu genel çerçevenin yanında dikey raporlarda sektör/hizmet bakanlıklarının her biri için daha spesifik öneriler de geliştirilmiştir. Bu spesifik öneriler dikey raporlarda gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde ele alınmıştır. Ancak bu raporun mahiyeti ve kurgusu itibarıyla spesifik önerilerin önemli bir kısmına burada yer verilmemektedir. Burada bakanlık ya ya/da sektör bazında yer verilemeyen detaylı öneriler için ilgili raporlara bakılmasında yarar vardır.

1.1. İstatistik ve Araştırma Dairesi Yeniden Yapılandırılmalı ve Resmi İstatistik Programı Hazırlanmalıdır

İstatistik ve Araştırma Dairesinin mevcut yapı ve işleyişinin gözden geçirilmesi ihtiyacı AB müktesebatına uyum sürecinde ve T.C ile yapılan protokolde de gündeme gelmiştir. Bu çerçevede yetkililerce İstatistik dairesinin Resmi İstatistik Programını hazırlaması yönünde yasa taslağı hazırlıkları yapılmakta olduğu ifade edilmiştir. Bu fırsattan da yararlanılarak İstatistik ve Araştırma Dairesi yeniden yapılandırılmalıdır.

Daire'nin iyi örneklerle uygun şekilde, işlevsel açıdan bağımsız bir daire olarak örgütlenmesi faydalı olacaktır. Bu seçenek yeni bir başlangıç yapma açısından sonuç alıcı gözükmemektedir. Ancak yeni kurumlar ve kadrolar oluşturularak kamunun gereksiz yere büyütüldüğü eleştirilerinden kaçınmak ve sistemi daha etkili işletebilmek için iki konuya özen gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir:

a) Uzmanlık esaslı bir yapılanma: Yönetmelik ve destek hizmetleri kadroları olabildiğince sınırlandırılmalı, kariyere dayalı uzmanlık sistemine geçilmelidir. (Bu öneri genelde tüm kurumlar için geçerlidir.)

b) TÜİK ile İşbirliği: TÜİK ile işbirliği bir yandan Türkiye'nin AB uyum çalışmaları çerçevesinde daha önce yaşadığı Resmi İstatistik Programı deneyiminin paylaşılması fırsatını doğuracaktır. Diğer yandan da KKTC ölçeğinde yapılması mali açıdan rasyonel olmayan metodolojik ve teknik bazı çalışmalardan yararlanılmasına imkân verebilecektir. TÜİK ile işbirliği konusunda da deneyim bulunmaktadır. Nitekim son olarak 9 Eylül 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İstatistik Alanında İşbirliği Protokolü bu yönde hükümler taşımaktadır. Protokole göre TÜİK KKTC İstatistik ve Araştırma Dairesine eğitim ve danışmanlık sağlayacak ve AB müktesebatı istatistik faslının çevirilerini paylaşacaktır.

1.2. Politika Tasarımı ve Mali Yönetimde Orta Vadeli Program Uygulamasına Geçilmelidir

KKTC için kısa-orta vadede uygulanabilir bir politika çerçevesinin Bakanlar Kurulu tarafından imzalan üç yıllık bir Orta Vadeli Program (OVP) olması önerilmektedir. Bu Program hali hazırda tek dikkate alınan politika belgesi olan 2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programını da ikame edecektir. Bu öneri kapsamında Türkiye-KKTC arasında mali işbirliği protokolü imzalanmaya devam edilmesi bu çerçevede KKTC orta vadeli programının uygulanmasına destek verilmesi uygun olacaktır. 2012 yılında hazırlanacak 2013-2015 Orta Vadeli Programı bu önerinin hayata geçirilmesi için ilk adım olabilecektir. Bu yolla programın uygulanabilirliği ve sahipliğinin artacağı düşünülmektedir. Orta vadeli harcama çerçevesinin de OVP içinde yer alması ve tek metin hazırlanması önerilmektedir. KKTC yetkilileri bu doğrultuda 2013-2015 yıllarını kapsayan bir programın STK'ların da görüşünün alınarak hazırlandığını ifade etmişlerdir. Orta vadeli bu programın ülkenin makro-ekonomik hedefleriyle uyumlu olarak kamunun gelecekteki 3 yıl boyunca hangi alanlarda ne tür öncelikleri, hangi amaçlarla gözetileceğine ve bu öncelikler için ne tür bir kaynak tahsisi yapmayı öngördüğüne, bu kaynak tahsisin harcamacı kuruluşlara ne şekilde dağıtılacağına ilişkin malumatı içermesi gerektiği düşünülmektedir. Orta Vadeli Programın uygulamaya dönüşmesi temelde bütçe süreci ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı ve kaynak tahsisi sürecinde söz sahibi olan merkezi kurumların OVP'de yer alan politika öncelikleri ve hedefleri ile bütçe sürecindeki harcama önceliklerinin tutarlılığını gözetmesi ve uygulama sonuçlarının izlenmesini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

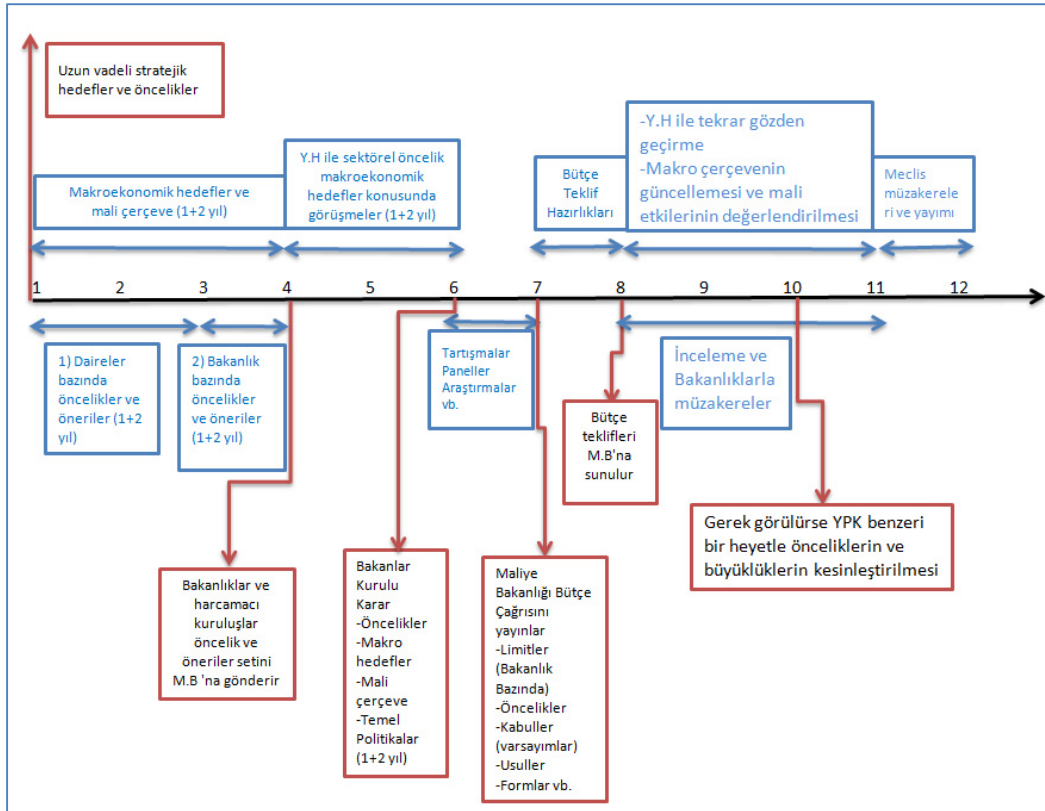
Kısa ve orta vadede ulusal politika çerçevesi işlevini de Orta Vadeli Programın yüklenmesi öngörülmektedir. Çünkü mevcut yapıda daha uzun vadeli yeni bir belge hazırlamanın çok gerçekçi olmayacağı ve uygulanma olasılığının zayıf olacağı düşünülmektedir. KKTC'de çok kısa vade olarak görünen politika oluşturma ve karar alma yaklaşımını kısa-orta vadeye yaklaştırmak ilk aşamada yeterli görülmektedir. Uzun vadede AB ile ilişkilerin seyrine bağlı olarak 5-7 yıllık bir Ulusal ve Sektörel Stratejiler belgesi hazırlanması önerilmektedir.

1.3. Orta Vadeli Program Çerçevesinde Bütçe Süreci Yeniden Tasarlanmalıdır

Genelde kamusal karar alma süreci, özel olarak da bütçe hazırlama ve uygulama süreci kısa vadeli ve reaktif. Ekonominin genel dengeleriyle bağlantı zayıftır. KKTC’de yetkililerle yapılan toplantıda bütçe büyüklükleri ile makro-ekonomik büyüklüklerin ilişkisinin kurulduğu ifade edilmiştir. Ancak bu sürecin ayrıntıları bilinmemektedir. Kuşkusuz öncelikle bu sürecin sağlıklı işleyebilmesi için sağlıklı bir istatistik veri tabanının oluşturulması gerekmektedir. Verilere bağlı olarak basit de olsa bir makro ekonometrik model de geliştirilebilir. Model, kamusal gelir ve harcama politikalarının orta uzun vadeli etkilerini değerlendirmek ve diğer makro değişkenlerle ilişkisini görebilmek açısından faydalı olabilir.

Bütçeler öncelikle “ihtiyaçlar” değil “imkânlar” çerçevesinde hazırlanmalıdır. Özellikle KKTC gibi oldukça dar bir mali alanı olan ülkeler açısından bu, özellikle böyledir. Bu nedenle OVP bağlamında bütçe süreci tamamen yenilenmelidir. İmkânlar Maliye Bakanlığı tarafından OVP kapsamında belirlenmeli, kuruluşlar ihtiyaçlarını bu imkân sınırlamaları kapsamında önceliklendirmelidir. Uygulanması önerilen bütçe hazırlama süreci aşağıdaki gibidir.(Şekil 17)

Şekil 17 Önerilen bütçe süreci



1.İlk 3-4 ayda iki paralel kulvardan veri ve hedef oluşturma süreci yürümektedir. a) Bir yandan Maliye Bakanlığı, DPÖ (ve Başbakanlık’ta oluşturulması önerilen politika koordinasyon birimi) 3 yıllık makro ekonomik hedefler ve mali çerçeve taslağını

oluşturmaktadır. b) Aynı sırada daireler kendi görev alanlarıyla ilgili öncelik ve önerilerini geliştirerek bağlı bulundukları Bakanlıklara iletirler. Bakanlıklar bunları toplulaştırıp gözden geçirerek Bakanlık bazında en az 3 yıllık öncelik ve öneriler setini Nisan ayında Maliye Bakanlığı'na sunarlar.

2. İzleyen iki ayda Yardım Heyeti ile makro ekonomik çerçeve ve sektörel politika ve öncelikler konusunda görüşmeler yapılmaktadır. Sektörel görüşmeler *Sector Wide Approach* benzeri. (Bakınız: KKTC-FOKUS Mali Yönetim Raporu)) bütün paydaşları içerecek ve sektörün bütününe kapsayacak şekilde yapılabilir.

3. Maliye Bakanlığı ve DPÖ orta vadeli makroekonomik çerçeveyi, sektörel öncelikleri ve mali programı Haziran ayına kadar Bakanlar Kuruluna iletir. Tartışmadan sonra orta vadeli program Bakanlar Kurulu Kararıyla Haziran ayı sonuna kadar yayınlanır. Metin mali çerçeveyi ve temel politikaları içerir. (Bu açıdan Türkiye'deki OVP ve Orta Vadeli Mali Planın birleşimine benzetilebilir.)

4. Bir aylık bir tartışma ve ihtiyat süresini takiben Maliye Bakanlığı Temmuz ayının başında bütçe çağrısını yayımlar. Bütçe çağrısı bütçe hazırlanırken kullanılacak temel makroekonomik göstergeler, sektörel önceliklerin yanı sıra bakanlık-daire bazında **harcama limitlerini** de içerir. Bütçe çağrısında geçmiş yıllardan gelen politikalar ile yeni önerilen politika ve önceliklerin farklılaştırılması, yeni politikaların maliyet etkisinin belirtilmesi özellikle vurgulanır.

5. Kuruluşlar bir ay içinde bütçe tekliflerini hazırlayarak Ağustos ayı başında, bütçe çağrısı ekindeki formlara uygun olarak, Maliye Bakanlığı'na iletirler. Burada e-bütçe (veya mevcut kullanılan sistemin bir miktar elden geçirilmiş) benzeri bir otomasyon sistemi süreci hızlandırabilir.

6. İzleyen iki-iki buçuk ayda bakanlık/dairelerle müzakereler yürütülür; burada önerilen yeni politika program ve projelerin Bakanlığın öncelikleriyle ilişkisi, bunların orta uzun vadeli mali etkileri özellikle yakından incelenir. Müzakerelerin belli bir aşamasında Yardım Heyeti de hibe ile desteklenecek yatırım projeleri ve kredi desteği ile ilgili olarak sürece katılır. Böylece yardımların niceliği ve niteliğine ilişkin son belirlemeler yapılır.

7. Bütçe Meclise sunulmadan önce son veriler ışığında gerek görülüyorsa tekrar güncellenir, ya Bakanlar Kurulunda ya da daha küçük bir heyet tarafından son defa gözden geçirilerek, arkasında yatan varsayımlar, hedefler, yeni politikaları anlatan bir bütçe raporu ile birlikte Meclise sunulur. Bundan sonraki süreç aşağı yukarı aynı şekilde gelişir.

Burada en kritik konuların başında stratejik öncelik ve politikalar oluşturulurken referans alınması gereken uzun vadeli bir planın ve hedeflerin olmaması gelmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi kısa vadede makroekonomik hedefler-sektörel öncelikler-bütçe ilişkisini kuracak 1+2 yıllık bir orta vadeli program bu ihtiyacı karşılayacaktır. Daha orta uzun dönemde bu OVP geliştirilerek kapsamlı bir “Ulusal ve Sektörel Stratejiler Belgesi”ne dönüştürülebilir.

1.4. Politika ve Koordinasyondan Sorumlu Güçlü Bir Merkezi Yapı Oluşturulmalıdır

Yukarıda da ifade edildiği gibi Orta Vadeli Program benzeri politika belgeleri kamunun politika eksenlerinin belirlenmesi açısından “çıpa” görevi görmektedirler. Önemli bir sorun bu politika belgelerinin kurumsal karşılığının ne olacağıdır. Bu belgeleri kim, hangi birim hazırlayacak, koordine edecek ve uygulamayı yönlendirerek izleyip değerlendirecektir? Bu soruya yanıt vermeden önce böyle bir birimin bu işlevleri yerine getirmek için ne tür temel özellikler taşıması gerektiği üzerinde durulabilir. Bu çerçevede kurumsal yapılanmanın aşağıdaki ilkeleri karşılaması gerektiği düşünülmektedir.

1. Karar alma sürecine (Bakanlar Kurulu) yakın, merkezi ve güçlü bir birim olmalıdır.
2. Başbakanla yakın bir işbirliği içinde çalışabilmelidir.
3. Diğer bakanlık ve kurumlar üzerinde koordinasyon ve yönlendirmeye imkân veren güçlü bir yapı olmalıdır.
4. İdari kapasite açısından gerekli yetkinliğe sahip olmalı ya da bu yetkinlikleri oluşturup geliştirmeye müsait bir yapı olmalıdır.
5. Yukarıdaki ilkeye paralel olarak insan kaynakları sistemi uzmanlığı ve kariyeri esas almalıdır.

Bu ilkeler açısından yukarıda kurumsal bölümde ortaya konan resim incelendiğinde KKTC için politika oluşturma ve koordinasyon alanında görevli yetkili olacak birim için iki seçenek üzerinde durulabileceği düşünülmektedir:

Mevcut yapıyı daha etkili çalıştırma yaklaşımı çerçevesinde DPÖ’nün hali hazırda Kanunen bu işlevleri yerine getirmesi gerektiğinden hareketle DPÖ’nün bu görevleri üstlenmesi önerilebilir. Nitekim şu anda hazırlanmakta olan 2013-2015 yılı programının hazırlığını da DPÖ’nün koordine ettiği anlaşılmaktadır. Bundan sonra da bu işlevi DPÖ’nün üstlenmesine karar verilecekse DPÖ’nün baştan ayağa tamamen yenilenmesi, kapasitesinin artırılması ve Başbakanlığa bağlanması önerilmektedir.

Diğer bir alternatif Başbakanlığa bağlı yeni bir **Politika ve Koordinasyon Merkezi** kurulmasıdır. Bu merkez mesleğe yarışma ve yeterlik sınavıyla giren ve kariyer ilkesiyle uzmanlığa atanan az sayıda uzmandan oluşmalı ve yönetici ve destek personel sayısı minimumda tutulmalıdır. Son derece yatay bir örgütlenme modeli izlenmelidir. AB Koordinasyon Merkezi bu açıdan olumlu bir örnektir. Yeni kurulacak bu merkez AB Koordinasyon Merkezi ile de birleştirilebilir. Ancak uzun vadeli belirsizlikten kaçınmak için merkez bir Kanunla kurulmalıdır. Bu seçeneğin uygulanması durumunda DPÖ’nün mevcut yapı ve işlevleri de sorgulanır hale gelecektir. Bu nedenle bu tasarımda DPÖ’nün yeri ve işlevi de tartışmaya açılmalıdır. Merkez çalışanları için Türkiye ve başka ülkelerde eğitim programları geliştirilmelidir.

1.5. Bakanlar Kurulunun Politika-Koordinasyon Gündemi Genişletilmelidir

İşlem yoğunluğu nedeniyle Bakanlar Kurulunun politika konularında karar alma ve koordinasyon konularına yeterince zaman ayıramaması sorununu teorik olarak iki yönlü bir yaklaşımla çözmek mümkündür.

1. Bakanlar Kurulunun toplantı sayısı ve süresini artırmak.
2. Bakanlar Kurulunun gündemine gelen iş sayısını azaltmak.

Doğal olarak seçilen yolun her iki seçenektan unsurlar içeren bir karışım olması da mümkündür. Dahası çoğu zaman en uygun seçenek bu tür bir karma yaklaşım olabilir. Ancak KKTC için yapılan inceleme ve görüşmelerde sorunun büyük ölçüde gündeme gelen çok sayıda rutin ve bireysel işlemten kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu nedenle öncelikle Bakanlar Kuruluna gelen işlerin sayısı azaltılmalıdır. Bunun için bir yol gündemin önemli bir kısmını oluşturduğu anlaşılan personel işlemlerinin tek tek incelenerek ilgili bakan imzası ya da üçlü kararnamelerle çözülebilecek konuların belirlenmesi ve Bakanlar Kurulu gündemine gelmemesidir. İktidarda birden çok parti ortaklığı olması durumunda, üçlü kararnameleri ilgili Bakan ve Başbakan yanında koalisyon ortağı partinin bakanının imzalaması da düşünülebilir.

İkinci bir yol bazı konularda ön çalışma ve kararların konuyla ilgili bir kaç bakandan oluşan bakanlıklar arası bir komite de ön inceleme ve analize tabi tutulmasıdır.

Üçüncü olarak Bakanlar Kurulunun her hafta bir defa yaptığı olağan toplantı sayısı ikiye çıkarılıp birisinin münhasıran ekonomik-sosyal politikalar ve bunlar arası uyum ve koordinasyon konularının görüşülmesine ayrılmasıdır.

1.6.Bakanlıklarda Politika-Koordinasyon İşlevleri Oluşturulmalıdır

İlk öneri bakanlık bünyelerinde politika oluşturma ve koordinasyondan sorumlu bir-kaç uzman görevlendirilmesidir. Aslında KKTC’de kamu yönetiminin mevcut örgütlenmesi çerçevesinde Bakanlık merkez teşkilatlarının ana işlevi bu olmalıdır. Daireler daha icracı fonksiyonlar üstlendiğine göre bakanlıklar ikili bir rol oynamalıdır: **a-Dikey Koordinasyon:** Bağlı Daireler arası politika uyumlaştırma ve koordinasyon **b- Yatay Koordinasyon:** Diğer bakanlık ve makroekonomik politikalarla uyum ve koordinasyon.

Bu çerçevede kısa vadede önerimiz bakanlık merkez teşkilatında bir-kaç tane politika-koordinasyon işlevini üstlenebilecek uzman istihdamıdır.

Orta-uzun vadede önerimiz ise Bakanlık merkez yapılarının yukarıda değinilen dikey ve yatay koordinasyon ilkesi çerçevesinde yeniden yapılandırılmasıdır. Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Kanununun ekinde yer alan 10 Bakanlıktaki 253 kadroda büyük bir ağırlık oluşturan idari görev ve destek hizmetleri kadrolarının bir program dahilinde makul bir düzeye indirilerek politika oluşturma, koordinasyon, analiz, izleme, değerlendirme gibi uzmanlığa dönük yeni kadroların tanımlanması, böylece zaman içinde sınırlı sayıda, yetkin uzmanlardan oluşan ve kariyer ve teknik yeterliği esas alan bir yapıya geçilmesidir. Daha uzun vadede önerimiz ise Anayasanın da değiştirilerek Bakanlıkların yasalarla yeniden oluşturulmasıdır. Uzun vadede her bir bakanlık için ayrı bir Yasa çıkarılarak bakanlık merkez örgütleri yukarıda değinilen ilkeler çerçevesinde yeniden oluşturulmalıdır. Bakanlıkların Kuruluş ve Görev İlkeleri Yasası

ise değiştirilerek genel anlamda kamu yönetiminin örgütlenme ilkeleri ve kurallarını kapsayan bir niteliğe büründürülmelidir. Bu yeni Yasada kamu kurumlarının türleri, bağlı, ilgili kuruluş statüleri, bakanlık ve dairelerin hiyerarşik yapıları, yeni bir birim kurulmasının usul ve esasları gibi konularda genel çerçeve çizilmelidir.

1.7. Müsteşarlar Kurulu Kurumsallaştırılmalıdır

Eşgüdüm alanında mevcut **Müsteşarlar Kurulunun** işlevsel olabileceği düşünülmektedir. Bunun için bazı destekler ve önlemler gerekebilir. Bu konuda şunlar önerilebilir:

a) Sekreteryaya: Komitenin bir sekreteryası olmalıdır. Bu işlev Başbakanlık bünyesinde oluşturulması önerilen Politika Koordinasyon Merkezi tarafından üstlenilebilir. Sekreteryaya tüm toplantıları organize etmeli, gündemi oluşturmali ve kaydını tutmalıdır.

b) Gündem: Toplantılar önceden ilan edilen gündemlerle yapılmalı buna göre hazırlık yapılabilmesine imkân tanınmalıdır. Gündemi oluşturmada koordinasyonu sekreteryaya sağlamalıdır. Bakanlar Kurulunun gündemi ile Müsteşarlar Kurulunun gündemi arasında bir ilişki kurulabilirse bu Bakanlar Kurulunda alınan kararların etkinliği açısından faydalı olacaktır.

c) İzleme: Kararlar kayda geçirilmeli ve sonuçları takip edilmelidir.

Bütün bu hususlar Müsteşarlar Kurulunun çalışma usul ve esaslarını belirleyen bir yönetmelik veya genelgeyle düzenlenebilir.

1.8.Mevzuat Ve Yasa Yapma Süreci İyileştirilmelidir

1.8.1.Merkezi Mevzuat Dairesi Güçlendirilmelidir

Mevzuat Dairesinin Kuruluş Yasası değiştirilmeli, kadro sayısı artırılmalı ve Şubelere işlerlik kazandırılmalıdır. Merkez, yalnızca Bakanlıklardaki Mevzuat Hazırlama Birimlerinden gelen tasarıları denetleme görevi yanında, bir yönlendirme ve özelde bir eğitim kurumu olarak da çalışmalı ve hukukçuların yasa yapma tekniği konusunda eğitim çalışmalarını yürütmelidir.

Yürütmekte oldukları görevler büyük ölçüde örtüşen Merkezi Mevzuat Dairesi ile Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğünün, görev çatışmasını ve ikilemini önlemek amacıyla birleştirilmelidir. Bu durumda, Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü kaldırılmalı ve kadroları ile birlikte Merkezi Mevzuat Dairesine eklemlenmelidir.

1.8.2. Hukuk Dairesinin Hizmet Gereklere Uygun Yapılanması Ve Personelin Yetiştirilmesi Sağlanmalıdır

Hukuk Dairesi, Devletin, Devlet organlarının ve Bakanların Hukuk Danışmanı sıfatıyla, tasarılar ve hukuksal konularda görüş belirtmektedir

Bakanlıklarca ve/veya Bakanlıklara bağlı Daireler ve Kuruluşlarca hazırlanan, yasa, tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelere ilişkin tasarı ve taslaklar, Anayasaya, yasa tekniğine ve hukuka uygun olup olmadığı yönünden incelenmek ve görüş belirtilmek üzere Hukuk Dairesine gönderilmektedir. Bu işlem yazılı ve emredici herhangi bir düzenlemeye dayanmamakla birlikte, alışlagelmiş bir mekanizma konumuna gelmiş bulunmaktadır. Hukuk Dairesince verilen görüşlerde zaman zaman tutarsızlıklar olduğu gibi, görüşlerin çokça yeterli ve doyurucu içerikten yoksun oldukları görülmektedir. Hatta aynı konuda değişik savcılar tarafından değişik görüşlerin verildiği tartışma konusu olabilmektedir. Bu da Hukuk Dairesinin güvenilirliğini sarsmaktadır. Merkezi Mevzuat Dairesinde ve Bakanlıklarda yeterli kapasite olduğu aşamada, mevzuata hazırlığına ilişkin bütün ön hazırlığın, hukuki görüş oluşturmak da dahil olmak üzere tek elde, Merkezi Mevzuat Daire'sinde toplanması konusu değerlendirilmelidir.

1.8.3. Mevzuat Hazırlık Sürecine Sivil Toplumun Katılımının Sağlanması

Sivil toplumun yasa yapım sürecine katılımının ilk adımı, yapılacak düzenlemeler konusunda kamuoyuna zamanında ve yeterli bilgi sağlanmasıdır. Bakanlıklarca hazırlanacak tasarıların hazırlık aşamasında, Cumhuriyet Meclisine sunulmadan önce, üniversitelerin, meslek kuruluşlarının, sivil toplumun ve baskı gruplarının görüşleri, alınmalı ve bu amaçla belli sınırlamalar dışında bütün taslaklar ilgili Bakanlıkların Web Sitelerinde yayımlanarak görüşe açılmalıdır.

1.8.4. Mevzuat Hazırlamada Uyulması Gereken Usul Ve Esaslara İlişkin Düzenleme Yapılmalı, Rehber Hazırlanmalıdır

Mevzuat hazırlanmasında izlenecek usulü içeren Başbakanlık genelgesi, hukuksal dayanaktan yoksun olduğu gibi, öngördüğü yöntem uyulmaması durumunda yaptırım içermemektedir. Her hükümet değişikliğinde uygulanıp uygulanmayacağı kuşkuyla bir düzenleme ile sorunu kalıcı çözüme kavuşturmak olanaksızdır. Yasa yapımında izlenmesi gereken usul kuralları ile uyulması gerekli ilke ve ölçütlerin tercihan bir yasa, ama bu mümkün görülüyorsa bir tüzük veya yönetmelik aracılığıyla düzenlenmesi önerilmektedir. Bu düzenleme yapıldıktan sonra buna ilişkin “Mevzuat Hazırlama Rehberi” veya El Kitabı yayınlanmalıdır.

1.8.5. Kurumlarda Oluşturulan Mevzuat Bilgi Bankaları Tek Çatı Altında Birleştirilmelidir

Farklı mevzuat bilgi bankaları veya sistemlerin tek çatı altında birleştirilerek, mevzuat birliği sistemine geçilmeli Kurumlar arasında işbirliği ve görev bölüşümü yapılmalı ve eşgüdüm sağlanmalıdır.

1.8.6. Yürürlükteki Mevzuat Ayıklanmalı, Sadeleştirilmeli, Basılmalı Ve Yayınlanmalıdır

Uygulaması kalmayan, hükmünü icra etmiş olan, geçici nitelikte olan, anayasaya açıkça aykırı kurallar içeren yasaların yürürlük durumları gözden geçirilmeli ve bu yasalar ayıklanarak, yasa sayısındaki çoklu görünüm ortadan kaldırılmalıdır. Ayrıca yürürlükte ve geçerli olan

Sivil Havacılık ve Deniz Hukuku ile ilgili mevzuat ile mevcut yasalarda, Kıbrıs'ta uygulanacağı belirtilen yasalar ve İngiliz sömürge döneminden kalan bir ciltlik Munzam Mevzuat (Subsidiary Legislation) ivedilikle kısa süre içinde Türkçeleştirilmelidir. Bu şekilde ayıklanan ve sadeleştirilen güncel mevzuat toplu halde basılmalı ayrıca resmi gazete web sitesinden ulaşılabilir olmalıdır.

1.9. Düzenleyici Kurullarda Kapasite Sorunları Ölçek Meselesi de Dikkate Alınarak Çözümlemelidir

1.9.1. Ölçek Sorunu Çok İşlevli Kurullar Oluşturarak Çözülebilir

Düzenleyici kurumların var oluş ve işlevsel etkililik gerekçelerinden birisi olan yüksek idari kapasitenin bir ayağı yeterli sayı ve nitelikte personel istihdamıdır. Bu koşul ise ister istemez belli bir maliyet yaratmaktadır. Bu ikilemi aşmak için uluslararası uygulamalarda ve teoride 3 yaklaşım öne çıkmaktadır:

Tablo 6 Ölçek Sorununa Çözüm Yaklaşımları

Ölçek Sorununa Çözüm Yaklaşımı	Örnek
Görev Sahası Daha Geniş Düzenleyiciler	Malta Kaynak Kurumu
Bölgesel Düzenleyiciler	Doğu Karayip Ülkeleri
Kurul Yerine Komiser (1 Komiser (ve 1 Yrd) + Ofis	GKRY: Elektronik İletişim ve Posta Hizmetleri Komisyonu, Kişisel Verilerin Korunması Komisyonu, Devlet Yardımları Komisyonu

Ölçek sorununa getirilen bu yaklaşımlardan bölgesel düzenleyiciler oluşturma seçeneği siyasal ve coğrafi bazı ön koşullar gerektirmektedir. KKTC için bu seçenek gerçekçi gözükmemektedir. Ancak bu seçeneğin KKTC'ye yansımaları Türkiye ile yakın işbirliği şeklinde olabilir. Özellikle uluslararası kurum ve anlaşmalardan kaynaklanan düzenlemelerin takibi, çevirisi, etkilerinin analizi gibi konularda Türkiye'de eş kurumların yaptığı çalışmalardan yararlanılabilir.

En anlamlı çözüm örneğin, Rekabet Kurumunu aynı zamanda enerji ve telekomünikasyon üst kurulu olarak da çalışması gibi olabildiğince geniş görev alanı olan kurumlar oluşturmaktır. Uluslararası gelişmeler ya da sektörel özellikler nedeniyle çok spesifik bazı alanlarda ayrı bir düzenleyici kurum oluşturulması zorunluluğu olduğunda ise GKRY'dekine benzer komisyonlar ya da daha az sayıda kurul üyesi görevlendirme yoluna gitmek doğru yaklaşım olabilir.

Bu çerçevede aşağıdaki çözüm önerileri ortaya çıkmaktadır:

- Olabildiğince daha geniş görev alanı olan kurumlar oluşturulmalıdır.
- Kişisel Verilerin korunması kurulunun görevleri BTHK'ya devredilmelidir
- Yarı zamanlı kurul üyeliği kaldırılmalıdır
- Kurul Üye Sayısı Azaltılmalıdır
- Türkiye'deki Kurumlarla Yakın İşbirliği yapılmalıdır
- Çok Spesifik Alanlarda Kurul Yerine Komisyon Tipi Kurumlar Oluşturulmalıdır.

1.9.2. İdari Kapasite Oluşturulmalıdır

İdari kapasite alanında yaşamsal öneme sahip konu uzman personelin istihdamıdır. Yasalar bu konuda esneklik tanımak amacıyla sözleşmelilik esasını getirmiş ve Kurullara geniş yetkiler tanımış görünmektedir. Ancak KKTC’de genel olarak uzman personelin istihdamına yönelik bir politika ve uygulama olmadığından bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlarda da gereken nitelikte eleman istihdamı sıkıntısı yaşanabilecektir. Sözleşmelilik hizmet üretimini ve performansı teşvik açısından olumlu katkılar sağlayabilecektir. Ancak her uzmanın her sene yıllık olarak sözleşme yenilemek durumunda kalması yerine kariyer ve iş güvencesi açısından sözleşmelilik uygulamasının uzman yardımcısı, uzman ve kıdemli uzman şeklinde yükselen bir kariyeri teşvik edecek ve nitelikli elemanı elde tutmaya imkân verecek şekilde gözden geçirilmesi daha iyi olacaktır. Çalışma süresi arttıkça ve kariyer basamağında yükseldikçe sözleşme süresi de uzamalıdır. İdari kapasite alanında yukarıda yapılan açıklamalar sonucunda aşağıdaki öneriler geliştirilebilir:

- Genel Çerçeve Yasası: Düzenleyici Denetleyici Kurullarda uzman istihdamının genel çerçevesini çizen, işe alma, yükselme, ücret gibi konuları düzenleyen bir yasa çıkarılmalı ve Kurulların yetkisi bu Yasa çerçevesi içinde olmalıdır.
- Uzmanlık Kariyeri: Genel olarak kamu yönetiminin bütününde ve özel olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlarda işe girme yardımcılık şeklinde bir pozisyonla başlamalı ve zaman içinde kıdem ve belli başarı koşullarına bağlı olarak kariyer basamaklarında yükselme olanağı getirilmelidir.
- Sözleşme Sürelerinin Kariyere Bağlı Uzatılması: Her yıl yenilenen sözleşmenin sakıncalarını gidermek için kıdem ve kariyer artışına bağlı olarak sözleşme süreleri 3-5-10 yıl gibi aralıklarla uzatılmalıdır.
- Türkiye’den Eş Değer Kurumlardan Geçici Uzman İstihdamı ve Eğitim: Türkiye ile işbirliği çerçevesinde bir yandan KKTC kurumlarında çalışan uzmanların Türkiye’deki kurumlarda meslek içi eğitim imkânları geliştirilmeli bir yandan da özellikle kuruluş ve ilk düzenlemelerin oluşturulması aşamasında Türkiye’deki kurumlardan geçici süreli misafir uzman temin edilmelidir. Teknik işbirliği protokollerine bu çerçevede hükümler konulmalıdır.
- Düzenleyici Etki Analizi Eğitimi: Kurul üyeleri ve uzmanlar için kapsamlı ve uygulamalı düzenleyici etki analizi eğitimi verilerek teknik kapasitenin artırılmasına katkı verilmelidir.

1.9.3. Kurumların Bağımsızlığı Sağlanmalıdır

Bağımsız düzenleyici kurumlar, hükümetin politik kararlarına uygun düzenlemeler yapılabilmesi için, bu kurumlar ve politika üretici arasında sıkı bir işbirliğinin olması gerekir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar başlı başına bir amaç değil, belirli kamusal görevlerin ve işlevlerin daha iyi yapılabilmesi, yetkilerin daha iyi kullanılabilmesi için bir araçtır. Bu kurumlar ile politik kurumlar/politikacı ve piyasanın çıkarlarını çatışan çıkarlar gibi görmek yanlıştır. Bu kurumlar politikanın ve politikacının alternatifi olmadığı gibi, bu kurumlar

siyaset üstü de değil, tam tersine siyasete tabi kurumlar ve politikanın etki/yetki alanı içindedir. Bununla birlikte kurumların kendi görev sahaları içinde işlevsel açıdan bağımsız hareket edebilmeleri ve karar alma süreçlerinde nesnel ve yansız olabilmeleri sağlanmalıdır. Bağımsızlığı sağlamaya dönük sihirli bir formül ya da en iyi örnek denebilecek uygulama yoktur. Aynı yöndeki hukuki ve idari düzenlemeler farklı ülkelerde farklı sonuçlar doğurmaktadır. Ancak genel olarak tüzel kişilik, uzun süreli görev garantisi, ayrı bütçe gibi yukarıda ilgili bölümde tartışılan uygulamaların bağımsızlığı güçlendireceği ileri sürülmektedir. KKTC için baktığımızda bu şartların büyük ölçüde gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Ancak bağımsızlığın hayata geçmesi büyük ölçüde bu hukuki ve idari kuralların uygulamada nasıl şekilleneceğiyle ilgilidir. Örneğin ABD’de kurumların ayrı bütçesi olmasa da bu nedenle bağımsızlıklarına zarar geldiğini ileri sürmek zordur. Ayrı bütçesi olan pek çok kurumun bağımsız davranmaktan uzak olduğu örnekleri bulmak ise hiç de zor değildir. Bu nedenle bağımsızlık konusu kural ve yapı kadar uygulama ve davranışsal boyutla birlikte ele alınmalıdır. Yine de aşağıda Kurum bazında bazı tespit ve öneriler yapılmaktadır. Bu öneriler de belirtilen çerçevede ele alınmalıdır.

- Yayın Yüksek Kurulu: Görev süresinin seçim dönemiyle ilişkilendirilmesine son verilmelidir.
- Rekabet Kurulu: İdari birimine dair Kanun bir an önce çıkarılmalıdır.

1.10. TC Yardım Heyeti Esas Olarak Program Destek İşlevini Üstlenmelidir

Yardım Heyeti yukarıda önerdiğimiz Orta Vadeli Programın belli şartlarda ve dönemsel gözden geçirmeler çerçevesinde desteklenmesi ana işlevini üstlenmelidir. Proje yönetimi konusundaki işlevleri ise KKTC Maliye Bakanlığı yerine getirmelidir.

Aslında son 2-3 yılda TC yardımının kullanımına ilişkin olarak bazı ciddi yenilikler yapılmıştır. Öncelikle 3 yıllık bir program bazında yardımların kullanılması oldukça önemli bir yeniliktir. YH kendi içinde sektörel bazda örgütlenmiş, KKTC Bakanlıkları ile bu programda yer alan sektörel tedbirler konusunda bir politika diyalogu oluşturmuştur. Büyük altyapı projeleri dışındaki projelerde KKTC ihale sistemi kullanılmaktadır. Bununla beraber bu konuda yukarıda da özetlendiği şekilde OVP kapsamında yeni bütçe hazırlama süreci bağlamında daha ileri adımlar atmak gerekmektedir. YH’nin belli bir geçiş dönemi tasarlayarak yatırım programı hazırlama rolünün program ve sadece büyük projelerle sınırlı proje finansmanına geçmesi gerekmektedir. Bu kapsamda Yardım Heyetinin de işlevleri, personel yapısı, iş süreçlerini kapsayan “kurumsal fonksiyonel” bir analiz çerçevesinde yeniden yapılanıp kurumsallaşmasında yarar olacağı düşünülmektedir.

Bütün dünyada yardım veren ülkeler yardımların daha kalıcı sonuçlara yol açması için kendi aralarında düzenli olarak toplanmakta ve bir dizi kararlar almaktadırlar. Bunlardan en önemlisi 2005 Paris toplantısıdır. Türkiye’nin de yer aldığı Paris toplantısı katılımcılarının ivedilikle gelişme kaydedilmesi gerektiği konusunda fikir birliğine vardıkları alanlar şunlardır:

Borç/bağış alan ülkelerin ulusal kalkınma stratejilerini ve planlama, bütçe ve performans değerlendirme sistemlerini geliştirmek

Yardımların, ülkelerin öncelikleri, sistemleri ve yöntemleriyle uyumluluğunun artırmak ve bu ülkelerin kapasitelerinin geliştirilmesine destek olmak

Bağış veren ve alan ülkelerin, kalkınma politikaları, stratejileri ve performansı yönünden yurttaşlarına ve parlamentolarına karşı *hesap verme sorumluluğunu geliştirmek*

Yardımların mümkün olduğu kadar uygun maliyetli olması amacıyla *girişimlerin tekrarlanmamasını önlenmek* ve bağış verenlerin faaliyetlerini rasyonelleştirmek

İşbirliğine dayalı hareketleri ve *ülkenin öncelikleri, sistemleri ve yöntemleri ile işbirliği yapmayı cesaretlendirmek için* bağış verenlerin politikalarını ve yöntemlerini reformdan geçirmek ve basitleştirmek

Kamu mali yönetimi, satın alma, denetim-kontrol ve çevre değerlendirmesinde borç/bağış alan ülke sistemlerinin *performans ve hesap verebilirlik standartlarının ve düzeylerinin belirlenmesi*.

Görüldüğü gibi bağış veren ülkelerin üzerinde mutabakata vardığı konular bu raporda önerilenlerle örtüşmektedir.

2. MALİ YÖNETİM SÜRECİ VE ARAÇLARI MODERNİZE EDİLMELİ, MALİYE POLİTİKASI SÜRDÜRÜLEBİLİR OLMALIDIR

2.1. Bütçenin Kapsamı Genişletilmelidir.

Kamu kurumları bütçeleri ve nitelikleri itibariyle incelenmeli ve GFS veya ESA95 standartlarında sınıflandırılmalıdır. Bütçe dışı Fonlar öncelikle bütçe içine alınmalı daha sonra kapatılmalıdır. Her bütçe dışı fon ayrı bir cep niteliğindedir. Hem harcamaların izlenmesi hem de kontrolü açısından birkaç fon dışında bütün fonlar kapatılmalı, tüzel kişiliği lağvedilmeli fonun gelirleri bütçe gelirleri içerisine alınmalı, giderleri de bütçe gideri olmalıdır. Bütçe dışı harcamalar usulüne uygun olarak bütçelenmeli ve harcamalar muhasebe sistemi tarafından gider olarak kaydedilmelidir. Bu öneri çok kısa vadede yerine getirilebilir. Bütçe dışında bırakılacak fonlara ilişkin geçerli bir gerekçe olmalıdır. Örneğin İhtiyat Sandığı, çalışanların maaşlarından kesilen bir sosyal güvenlik fonu niteliğinde olup burada biriken paraların piyasa koşullarında nemalanması gerekmektedir. Bu fonun kapatılması yerine bütçe dışında bırakılması uygun olacaktır ancak fonun değerlendirilmesine ilişkin katı kurallar getirilmesi, düzenli olarak denetlenmesi ve faaliyetlerinin şeffaflaşması gerekmektedir. Bütçe dışında bırakılacak diğer fonlar için de sağlam gerekçelerin olması gerekmektedir.

2.2 Modern bir Mali Yönetim Kanunu Çıkartılmalıdır

Bütçe sınıflamasını yapan, kamu kurumlarını bütçe türleri ile listeleyen, bütçe yönetim ilkelerini ve usullerini modern mali yönetim standartlarında düzenleyen kapsayıcı bir Mali Yönetim Kanunu hazırlığı yapılmalı ve kamu reformunun bir parçası olarak çıkartılmalıdır. Burada dikkat edilmesi gereken husus bizatihi bir kanunun reformun yerine geçmeyeceği, reform anlamına gelmeyeceğidir. Reform, daha çok yönetim anlayışı ve zihniyetlerde

gerçekleşmesi gereken değişim sonucunda sürdürülebilir sonuçlar doğurur. Kanun ancak iç ve dış kamuoyuna güçlü bir taahhüt mesajı vermek amacıyla çıkartılmalıdır. Yoksa birçok düzenleme idari tasarruf veya ikincil mevzuatla da yapılabilir niteliktedir. Türkiye’den ithal edilecek mevzuat açısından özellikle dikkat edilmelidir. Kavramlar ve ilkelerin ne anlama geldikleri yöneticiler ve bürokrasi tarafından anlaşılmalı ve zaman içinde özümsemelidir. Kanun teknik olarak hemen çıkartılsa da uygulaması yoğun bir eğitim sürecinden sonra ve aşamalı olarak başlatılmalıdır. Alternatif strateji mevcut mali yönetim mevzuatında gerekli değişiklikleri yapmaktır. Bunun için bir çalıştay aracılığıyla yapılması gereken değişiklikler konusunda mutabakat oluşturulmalıdır.

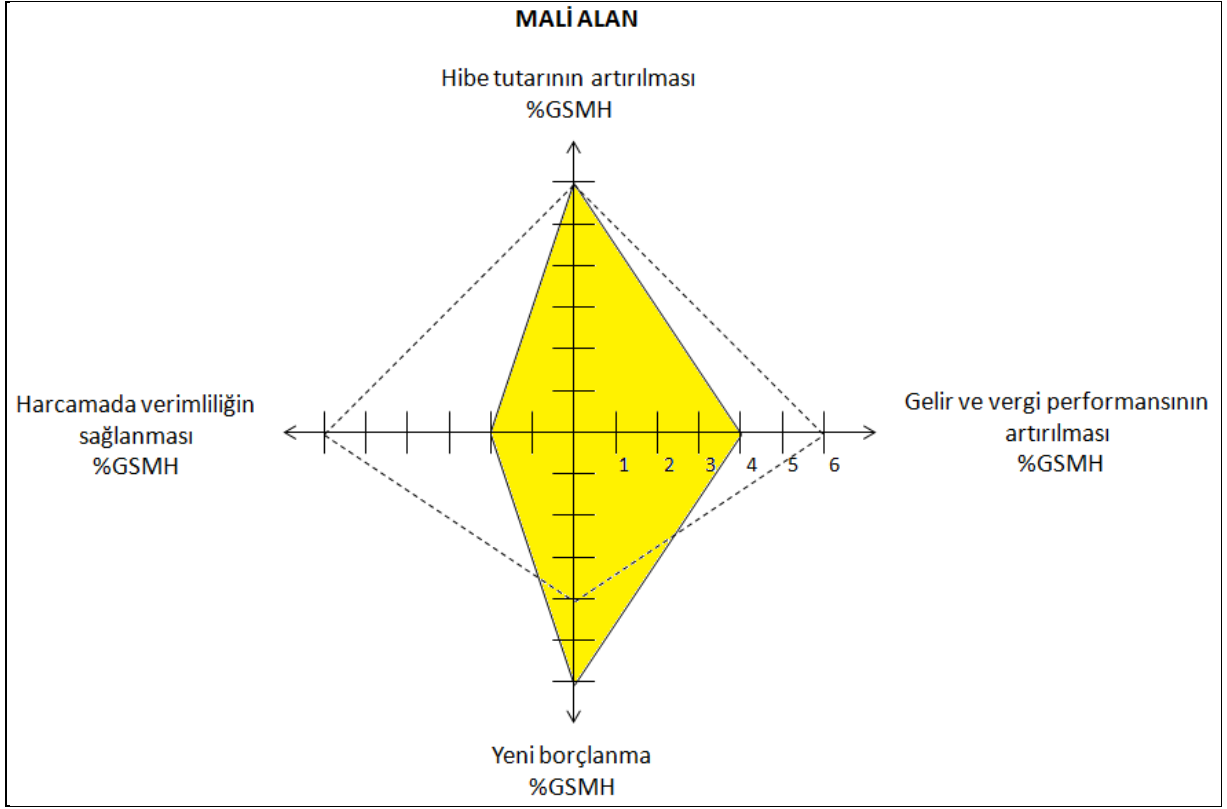
Mali yönetim kanununda mali sorumluluk ve mali kurallara ilişkin de hükümler konmalıdır. Mali kurallar belli bir mali büyüklük (örneğin harcamalar, bütçe açığı vb.) üzerine konulacak limitler şeklinde olmaktadır. Mali yönetim kanunu bu limitin hangi büyüklüğe konulacağını ve limite ilişkin yaptırımları belirlerken limitin miktarının belirlenmesini ilgili bütçe kanunlarına bırakabilir. Mali sorumluluk ve mali kurallar, sosyal güvenlik kurumları, kamu işletmeleri, belediyeler ve özel bütçeli daireleri de kapsayacak şekilde genişletilmelidir.

2.3. Maliye Politikası Sürdürülebilir Olmalıdır.

Kamu harcamalarının GSMH’nın %65’inden fazla olması, genel yönetim finansman açığının %15’in üzerinde olması sürdürülemez bir mali politikaya işaret etmektedir. Maliye politikasının sürdürülebilirliği “mali alan” kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. (Şekil 18) Mali alan ülkenin makro istikrarını ve mali sürdürülebilirliği riske atmadan finanse edebilecek harcamaların toplamı anlamında kullanılmaktadır.²³ KKTC’de mevcut durumda gözüken mali alan (sarı ile boyalı) ağırlıklı olarak hibe ve borçlanma üzerine kuruludur. Üstelik bu mali alanda sağlanan kaynakların önemli bir kısmı cari harcamalara gitmektedir. Bu sürdürülebilir değildir. Mali alanın daha sağlıklı bir yapı oluşturmak açısından genişletilmesi ve sınırlarının kesikli çizgi şeklini alması önerilir. Diğer bir ifade ile asıl mali alan genişlemesinin özellikle cari bütçe harcamalarını kısmak suretiyle gerçekleştirilmesi gerekir. Gelirlerde de artış için bir imkân vardır. Ancak öncelikle bu imkânın vergi artışı ile değil kayıt dışı kalan gelirleri kayıt altına almak ve vergi kaçakını engellemek suretiyle sağlanması önerilir. Bu suretle öncelikle borçlanma miktarı azalacak ve TC’nin hibe vermeye bugünkü seviyelerinde devam etmesi durumunda ülkenin orta-uzun vadeli stratejik öncelikleri için kaynak da yaratılabilecektir.

²³ “Understanding Fiscal Space”, Peter S. Heller, IMF Policy Discussion Paper, March 2005

Şekil 18 Mali Alan



2.4. Bütçe Süreçleri ve Araçları Modernize Edilmelidir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi **bütçe hazırlık süreci** OVP çerçevesinde, aşağıdan yukarı değil yukarıdan aşağıya harcama limitleri verilmesi suretiyle tasarlanmalıdır. Aşağıdan yukarı bütçe süreci, harcamacı kuruluşlar açısından her yıl “ihtiyaçlar” göz önüne alınarak otomatik olarak artan bir bütçe teklifi oluşturmak için teşvik edici olmaktadır.

Kamu borçlanmasını düzenleyen, belli standartlara kavuşturan, şeffaf yönetimini sağlamak Türkiye’nin 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunundan esinlenerek bir yasa çıkartılmıştır. Bu kuşkusuz ihtiyacı fazlasıyla karşılayan bir yasadır. Borç yönetimi piyasaları önemli ölçüde etkileyebilecek bir kamu politikasıdır. Bu anlamda operasyonel bir risk taşımaktadır. Bunun giderilmesi için hem karar vericilerin hem de uygulayıcıların eğitilmesinin yanı sıra, başta veri tabanı oluşturmak olmak üzere, nakit yönetimine ilişkin bütün kurumsal yenilik ve iyileştirmelerin yapılmasına ihtiyaç vardır. Kamu borçları, koşullu yükümlülükler ve mali risklerin düzenli olarak raporlanmasının sağlanması en önemli önceliklerden birisidir.

Borçlanma yasasının çıkmasıyla piyasa koşullarında devlet borçlanma senedi ihracı ile borçlanma gündeme gelmiştir. Nakit gelir ve giderlerin tahmin edilmesi, borçlanma ve borç servisinin gerektirdiği nakit hareketlerinin de devreye girmesiyle **nakit yönetiminin** önemi artmıştır. Bütün kamu hesapları kapatılmalı “Hazine Tek Hesabı” sistemine geçilmelidir. Vergi ve gümrük gelirleri de bu hesaba yatırılmalıdır. Nakit yönetimi “tayınlama” mekanizması, ödemelerde belirsizliği giderecek şekilde şeffaf kurallara bağlı olarak yeniden tasarlanmalıdır. Avans ve emanet uygulamasına disiplin getirilmelidir.

Hâlihazırda avans olarak geçmişten gelen tutarların tasfiyesine yönelik bir plan yaparak avans uygulamasını istisnai bir uygulama haline dönüştürmek gerekmektedir. Aynı şey emanet hesapları için de geçerlidir.

Mali kontrol sisteminin kurulmasına, kurumların kendi mali kontrol sistemlerinin oluşturulmasından başlanmalıdır. Maliye Bakanlığı'nda mali kontrole ilgili bu süreci yönetecek bir kapasite oluşturulmalıdır. İç denetim sistemine aşamalı olarak geçilmelidir. Aynı şekilde dairelerin harcama birimi, daire başkanların da harcama sorumlusu olarak tanımlanması gerekmektedir. (Bakınız Denetim Bölümü)

Arazi envanteri çalışmaları devam etmektedir. Araba ve **demirbaş envanteri** için dinamik bir veri tabanı oluşturulmalıdır. Demirbaşlar harcamacı kuruma zimmetlenmeli ve hareketleri elektronik olarak takip edilmelidir. Vergi, gümrük, bütçe, emlak gibi temel hizmetlerde **yönetim bilgi sistemlerinin** oluşturulması veya var olanların iyileştirilmesi Türksat tarafından gerçekleştirilmesi beklenen e-devlet projesinin hızlandırılması mümkün olmadığı takdirde T.C. ile ikili ilişkiler çerçevesinde ivedilikle tamamlanmalıdır.

2.5. Mali Yönetimde Verimlilik ve Performans Kültürü Oluşturulmalıdır.

KKTC bütçe sistemi girdilerin kontrolüne odaklı, girdilerle yapılan faaliyetlerin sonuçlarını büyük oranda göz ardı eden bir şekilde yönetilmektedir. Bu da harcamalardaki verimsizliğin temel nedenlerinden birisidir. Bu aslında bütçe sistemlerinin en yaygın problemlerinden birisidir. Çünkü performans kavramını anlamak, özümsemek ve kamu yönetiminin temel unsuru haline getirmek davranışsal bir değişiklik gerektirmektedir. Performans kavramı çoğu zaman herhangi bir derin dönüşüm ima etmeden, bir retorik unsuru olarak kullanılmaktadır. Oysa bir mali yönetim sistemini performansla odaklamak oldukça zahmetli ve yönetilmesi gereken uzunca bir süreci gerektirmektedir. Aynı zamanda performans yönetiminin değişik dereceleri de olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bazı temel öncelikleri sağlamadan performansı öncelikli hedef olarak belirlemek, yarardan çok zarar getirebilir. Bunlara dikkat etmek koşuluyla, performans kültürünün oluşturulması kamu yönetimi açısından önemli bir aşamadır. KKTC'de Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen ve 2008 yılında başlayan “Kuzey Kıbrıs'ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi” kapsamında, bir performans çalışması sürdürülmektedir. Pilot bakanlıklara ilişkin sonuç göstergeleri oluşturulmakta, bütçe müzakereleri aşamasında bunlar da masaya yatırılmaktadır. Bu gerçekten de desteklenmesi gereken çok faydalı bir çalışmadır. Bu tür göstergelerin oluşturularak bütçe hazırlıkları bağlamında izlenmesi, bunlar üzerinden politika müzakerelerin yapılması, bunların kuruluşlar tarafından kendi faaliyet raporları bazında izlenmesi sözünü ettiğimiz kültürün oluşması açısından elzemdir. Bu açıdan kuruluşların kendi faaliyet alanları ve sektörlerine yönelik hedef/sonuç göstergeleri oluşturarak bunları izlemeye almasını sağlamak gerekmektedir.

Harcamacı kurumların kendi bütçelerini verimli harcamaları konusunda hiçbir inisiyatifleri, müşevvikleri ve sorumlulukları yoktur. Bütçe uygulamasında yöneticilere tasarruf yapma ve bu miktarı belli oranlarda değerlendirme imkânı tanınabilir. Ancak bunun sağlanması için öncelikle iç kontrol ve dış denetim sisteminin iyileştirilmesi gerekmektedir.

2.6. Mali Yönetim Reformunda İnsan Kaynakları Kısıtına Çözüm Bulunmalıdır

Diğer kurumsal zafiyetlerde olduğu gibi personel konusunda da kamu yönetiminin genelini etkileyen bazı olumsuzluklar Maliye Bakanlığı'nı da etkilemektedir. Bunlara ayrıca personel bölümünde değinilmektedir. Bu olumsuzluklar neticesinde personel niteliği yetersizdir, değişen ihtiyaçlara uygun personel almak ve eğitmek mümkün olmamaktadır, meslek personeli ve kariyer sistemi yeterince çalışmamaktadır. Uygulanan program nedeniyle de ayrılan deneyimli personelin yerine nitelikli personel alınamadığı yetkililerce ifade edilmektedir. Ancak bu raporda yer alan önerilerin yerine getirilmesi için kapsamlı bir eğitim sürecine gerek vardır. Nakit ve borç yönetimi, iç ve dış denetim sisteminin modernizasyonu, orta vadeli bütçe, performans gibi yeni kavram ve uygulamalar sadece Maliye Bakanlığı'nın değil bütün kamu yönetiminin belli bir sürede eğitilmesini gerektirmektedir. Buna ilişkin orta uzun vadeli bir plan yapılmalı ve öncelikle eğitimcilerin eğitimi yoluyla Başbakanlıktan, Maliye Bakanlığından ve Sayıştay'dan seçilmiş personelin eğitimi sağlanmalıdır. Özel ve uzunca bir eğitim süresi gerektiren alanlar için (mesela iç denetim, borç yönetimi, makro-modelleme ve tahmin vb.) ayrı bir eğitim planlaması yapılmalıdır.

Yeni mali yönetim modeli sadece Maliye Bakanlığını modernize ederek gerçekleştirilemez. Harcamacı kurumların da kurumsal yapılarında da ciddi değişimlere gerek vardır. En öncelikli kurumsal değişim Bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulmasıdır. Bu birimler politika oluşturma ve koordinasyonla görevli merkezi birim -ile yakın ilişkide olmalıdır.

Bütçe reformları çok uzun süreler alan, kaynak dağıtım mekanizmaları ile ilişkili olduğu için sancılı olan ve dikkatli yönetilmesi gereken bir süreçtir. Araştırmalar siyasi sahiplenmenin, çok güçlü Maliye Bakanlıının, görel olarak öncelikle basit adımlar ve temel eksikliklerin giderilmesiyle başlamasının ve bürokraside etkin bir koordinasyon mekanizmasının başarı şansını artırdığını ileri sürmektedirler. Bütün ülkeler ve zamanlar için geçerli bir reform stratejisi yoktur.²⁴ Araştırmacılar reformu uygulamanın “sanat” yanının daha ağır bastığını ileri sürmektedirler. Bizim önerimiz burada yer alan önerilerin bir çalıştay marifetiyle tartışılması ve reform önerilerinin reformu uygulayacak olanların uygulama kapasitelerine ve tercihlerine bağlı olarak sıralandırılmasıdır. Önerimiz kapasite artırımının paralel bir süreç olarak tasarlanması ve bürokrasi ve kamuoyuna sürekli bilgi verilmesidir.

2.7. Denetim Sistemi Güçlendirilmelidir

2.7.1. Teftiş ve İç Denetimi Kapsayan Tek Bir Denetim Birimi Kurulmalıdır

Denetim konusunda karar verilirken en önemli iki unsur: 1-Denetimin ve denetçinin nitelikleri açısından modern kamu yönetiminin gereklerine uygun ve görev çatışması veya örtüşmesi olmayan, 2-Nicelikleri itibarıyla KKTC ölçeğine ve yönetim kapasitesine uygun bir denetim modeli oluşturmaktır.

²⁴ Konuyla ilgili çok değerli bir rapor: “The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries”, Richard Allen, IMF Working Paper, May 2009

Modern kamu yönetiminin gereklerine uygun bir denetim modelinin başlıca iki önemli koşulu vardır: 1-Denetim sistemi alttaki harcamacı birimden başlayıp en tepedeki Parlamento denetimi ile son bulan “**entegre denetim piramidi**” oluşturacak şekilde tasarlanmalıdır.

Entegre denetim sistemi, dikey ve yatay olarak birbirine bir bütün olarak entegre olmuş bir birini tamamlayan ancak tekrarlamayan, aktif bir şekilde birbirine bağlanmış “alt modellerden/alt sistemlerden” oluşmalıdır.

2-Denetimin kapsamı klasik düzenlilik denetimi (regulatory audit) yanı sıra etkinlik ve verimlilik denetimini kapsayan performans denetimini de içermelidir. Yani denetim, kurallara uygunluğun yanı sıra daha iyi yönetimin de aracı olmalıdır. Bilindiği gibi TC’deki benzerleri gibi KKTC’deki teftiş kurulları ağırlıklı olarak düzenlilik denetimi yapan ve idari soruşturma yetkisi olan birimlerdir. Eksik olan ve kurulması gereken; kurumların özellikle **mali kontrol başta olmak üzere** iç kontrol sistemlerini verimlilik ve etkinlik açısından denetleyen, yönetime danışmanlık yapan iç denetim sistemidir. İç denetim sistemi teftiş kurullarına benzer özelliklere ve standartlara sahip bağımsız bir denetçiler grubunu ve kamu yönetiminin geneli açısından denetim standartlarını ve usullerini belirleyen bir “iç denetim uyum komitesi”ni gerektirmektedir. İç denetim sistemi GKRY’de başkanını Cumhurbaşkanı’nın atadığı bağımsız bir kurul, Malta’da ise Başbakanlığa bağlı bir kurul tarafından yürütülmektedir. KKTC’de de hem uyumluluk denetimini yapan ve idari soruşturma yetkisini haiz bir teftiş kurulu hem de performans denetimi yapan bir iç denetim kurulunun aynı çatı altında Başbakanlığa bağlı olarak kurulması değerlendirilmelidir. İç denetim uyum komisyonunun, mali kontrol üst kurulu ²⁵ile birlikte Maliye Bakanlığı’na bağlı olmasında fayda vardır. Bu iki işlev KKTC bağlamında aynı kurul tarafından yerine getirilebilir.

İç denetçilerin TC’de olduğu gibi Bakanlıklar (harcamacı kuruluşlar) bünyesinde oluşturulmaları da tartışılmalıdır. Burada kritik mesele ayrı ayrı iç denetim ve teftiş kurulu yerine tek bir denetim birimi oluşturulmasıdır. Bu denetim kurullarının bünyesinde teftiş kapasitesi de olan ama iç denetçilik işlevleri de bulunan bütünleşmiş ve birbirini tamamlayan bir denetçi grubunun görev yapmasıdır.

Bu denetim birimi yazdığı raporların bir örneğini Sayıştay’a da gönderecek böylece Sayıştay’da kurumlardaki iç kontrol mekanizmaları konusunda izleyici konumda olacaktır. Sayıştay kendi denetimde, bu denetim raporlarındaki bulgu ve değerlendirmeleri dikkate alacaktır. Böylece entegre bir sistem oluşturulmuş olacaktır. Başbakanlığa (veya Cumhurbaşkanlığı’na) bağlı bu denetim birimi yolsuzlukla mücadele konusunda da aktif rol oynayacaktır.

2.7.2. Sayıştay’ın Bağımsızlığı Güçlendirilmeli Kapasitesi Artırılmalıdır

Denetimle ilgili yatay analiz raporunda da belirtildiği gibi;

- a) Kamu kaynağı kullanan tüm kuruluşlar Sayıştay’ın denetimi kapsamında olmalıdır.
- b) Denetimin niteliği düzenlilik denetimi ve performans denetimi olmalıdır. Buna ilişkin mevzuat ve usuller en kısa sürede Sayıştay tarafından tamamlanmalıdır.

²⁵ Mali Kontrol Üst Kurulunun görevi mali kontrol standartlarının oluşturulması ve izlenmesidir.

- c) Denetim elemanlarının fonksiyonel bağımsızlığı sağlanmalıdır. (Denetim hizmetleri sınıfı oluşturulup bazı ayrıcalıklar sağlanmalıdır.)
- d) Denetim elemanlarının çalışma alanı ve raporlama standartlarına, mesleki etik kurallarına, mesleğe girişten itibaren yetiştirme, eğitim, yeterlilik faaliyetlerine dair ikincil mevzuat çıkartılmalı; ayrıntılı denetim rehberleri hazırlanarak düzenli aralıklarla güncellenmelidir.
- e) Denetimlerde şeffaflığın sağlanması için Sayıştay raporlarının tümünün kurum internet sitesinde yayınlanması konusunda düzenleme yapılmalıdır. Ayrıca, üretilen raporlarda yer alan bulgu ve önerilerin kurumlarca hayata geçirilme durumlarına yönelik izleme sürecinin hangi usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirileceği açık bir şekilde belirlenmelidir.
- f) Görevi sadece Sayıştay raporlarını görüşmek ve karara bağlamak olan sürekli bir komite oluşturulmalı, bağımsız bir değerlendirmeyi sağlamak açısından Malta'da olduğu gibi komitenin başkanlığını muhalefetten bir milletvekilinin yürütmesi konusu değerlendirilmeli ve komite raporları üzerine hangi süreçlerin takip edileceği net bir şekilde ortaya konmalıdır.

Uzman raporunda Sayıştay'ın TC'de olduğu gibi mahkeme işlevinin de olması gerektiği savunulmaktadır. Bu görüşe tarafımızdan tereddütle yaklaşılmaktadır. Bunun daha iyi tartışılması önerilmektedir.

2.7.3. Ombudsman Güçlendirilmeli ve Diğer Denetim Alanlarında Kapasite Oluşturulmalıdır

Uzman raporunda da belirtildiği gibi;

- a) Ombudsmanın yetki alanına ilişkin istisnalar; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve resen imzaladığı kararlar ve emirler ile yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerle sınırlandırılmalıdır. Özellikle Kamu Hizmetleri Komisyonu ve Polis Örgütünün eylem ve işlemlerinin denetimi, mutlaka Ombudsmanın yetki alanı içine alınmalıdır.
- b) İşkence ve gayri-insani muamelelere tabi tutulma gibi yakıcı sorunların incelenmesi ve soruşturulması açısından Ombudsmana insan hakları ihlalleri konusunda yasayla açık yetki verilmesinin büyük yararı olacaktır.
- c) Ayrıca; Avusturya, İspanya, Portekiz ve Polonya ombudsman uygulamalarında olduğu gibi, kendi görev alanıyla ilgili yasaların iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisinin KKTC Ombudsmanına da verilmesi önerilir.
- d) Ombudsmanın etkinliğinin ve saygınlığının zaafa uğramaması için kamu idaresi, Ombudsmanın araştırmalarına karşı uzlaşıcı bir tutum benimsemelidir. Bu nedenle de; Ombudsmanın gerek faaliyet raporlarındaki, gerekse vaka araştırmaları sırasındaki önerileri ile bilgi, belge istemlerinin yürütme ve idare tarafından gecikmeksizin yerine getirilmesi; bu amaçla siyasi irade tarafından kamu idarelerinin genelge, yönerge gibi araçlarla uyarılması, gerekirse disiplin hükümlerinin işletilmesi uygun olacaktır.

2.7.4.Vergi Denetim Kurulu Oluşturulmalıdır

Vergi denetimi ile ilgili olarak doğrudan Maliyeden sorumlu Bakan'a bağlı ve kariyer meslek mensuplarından oluşan Vergi Denetim Kurulu oluşturulmalıdır. Bu Kurulun görevi:

- a) Vergi Usul Kanunu ve diğer gelir kanunları kapsamında vergi incelemeleri yapmak.
- b) Her türlü bilgi, veri ve istatistiği toplamak suretiyle oluşturulacak Risk Analiz Sistemi üzerinden mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.
- c) Vergi yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikâyetleri değerlendirmek.
- ç) Vergi incelemelerinde Gelir ve Vergi Dairesi ile gerekli eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak.
- d) İnceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluşturmak.
- e) Vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya ilişkin standart, ilke, yöntem ve teknikleri geliştirmek, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak, vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların uyacakları etik kuralları belirlemek.
- f) Vergi Müfettişlerinin mesleki yeterlik ve yetkinliklerinin sağlanması ve artırılması için gerekli çalışmaları yapmak, bu amaca katkı sağlamak üzere kalite güvence sistemini geliştirerek uygulamak.
- g) Performans değerlendirme sistemi oluşturmak ve Vergi Müfettişlerinin performansını bu sisteme göre değerlendirmek.
- ğ) Vergi kaçırma ve vergiden kaçınma alanındaki gelişmeler ile bunların ortaya çıkarılması ve önlenmesine yönelik yöntemler konusunda araştırmalar yapmak.
- h) Vergi mevzuatı ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak.
- ı) Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim ve soruşturmaları yapmak, olmalıdır.

Vergi teftiş kurulunun sosyal sigorta prim tahsilâtlarının denetimi yapmak konusunda da görevlendirmeleri düşünülmelidir.

Sağlıklı ve etkili bir devlet denetimi olmadığı gibi şirketlerin bağımsız denetimiyle ilgili düzenlemeler de mevcut değildir. Bu tespit, Şirketler Kanuna tabi denetimlerin yanı sıra Kooperatif Şirketler Mukayyitliğinin denetimi için de gereklidir. Uzman raporunda bu amaçla “doğrudan ekonomiden sorumlu Bakana bağlı ve kariyer meslek mensuplarından oluşacak **Şirketler Teftiş Kurulu** kurulmalı ve gerek Şirketler Kanununa tabi şirketlerin, gerekse kooperatif şirketlerin denetimi bu kurul tarafından yapılmalıdır.” Önerisi yer almaktadır. Bizce bu tür denetim için ayrı bir teftiş kurulu oluşturmak yerine 2.7.1.’de sözü edilen merkezi denetim biriminden bu amaçla da yararlanacak şekilde düzenlemeler yapılmalıdır.

Çalışma Dairesindeki her şube amirliği kendi mevzuatına göre teftiş işlerini yürütmektedir. Ayrıca Sosyal Sigortalar Dairesi tarafından da işyerleri teftiş edilmektedir. ÇSGB’na bağlı dairelerin iş teftişlerinin birleştirilmesi verimlilik ve etkililik açısından faydalı olacaktır. Etkin

bir koordinasyon ve uygulama sağlamak için Sigortalar Dairesi ve Çalışma Dairesi'nin ortak bir İş Teftiş Kurulu oluşturulması düşünülmelidir.

2.7.5. Denetim Birimleri Arasında Koordinasyon Sağlanmalıdır.

Denetim birimleri arasında karşılıklı dayanışma, birlikte çalışma ve güven unsurunu da sağlayacak olan idari ve teknik işbirliği mekanizmasını oluşturmak ve sürekli hale getirmek için; ortak eğitim, toplantı, seminer v.b. faaliyetler icra edilmeli, sürekli olarak görev yapan ortak stratejik işbirliği çalışma grupları kurulmalı, müştereken yolsuzluk tipolojisi, trend analizi ve risk analizi gibi benzeri çalışmalar yapılmalıdır.

Denetim birimleri, yolsuzlukla mücadele eden diğer ulusal (Hukuk Dairesi, MABEB, Polis Örgütü v.d) kuruluşlarla ve sivil toplum örgütleriyle yakın işbirliği sağlamalı, bu amaçla oluşturulmuş bulunan komiteler ve çalışma grupları aracılığıyla yolsuzlukla ilgili çalışmalarını sürdürmeli, konuyla ilgili bilgi paylaşım fırsatlarını değerlendirmelidirler.

Denetim birimleri ile yolsuzlukla mücadelede görevli diğer kamu otoriteleri arasında karşılıklı olarak etkin bir bilgi değişim sistemi kurulmalı, karşılıklı bulgu ve istihbarat paylaşımı gerçekleştirilmeli, veri tabanlarının bilgi işlem teknolojisi olanaklarından da yararlanılması suretiyle belirli bir güvenlik protokolü çerçevesinde karşılıklı kullanıma açılması sağlanmalı, bu alandaki teknik ve idari çalışmalar yaygınlaştırılmalıdır.

2.8. KİT Sistemi Yeniden Yapılandırılmalıdır

KİT'lerin yeniden yapılandırılması konusu, kamunun yeniden yapılandırılmasından ayrı düşünülmemelidir. Yapılacak bir kamu yönetimi reformu çerçevesinde KİT'lerle ilgili düzenlemelere de yer verilmelidir. KİT'lerin yeniden yapılanmasında, hükümet politikaları ve bunların finansmanı için gerekli bütçenin bütünleştirilmesi gereklidir. Siyasi iradenin sağlayacağı politik destek ve kararlılık, diğer bir deyişle sorumluluğun üstlenilmesi düzenlemelerin başarısı için son derece gereklidir.

2.8.1. Bir Çerçeve Mevzuat Hazırlanmalıdır

2012 yılında özelleştirme kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunun 5. Maddesi hükmü uyarınca bir komisyon marifetiyle hangi kuruluşların kapsama alınacağı bir rapor aracılığıyla Bakanlar Kuruluna sunulacaktır. Bu vesileyle belirlenecek amaçlar ve hedeflere göre, rekabete açık sektörlerde faaliyet gösteren ve serbest piyasa şartlarında yaşayabilecek kuruluşların özelleştirilecek kuruluşlar olarak belirlenmesi beklenmektedir. Tamamen veya özelleştirme kapsamına alınıncaya kadar devletin mülkiyetinde kalacak kuruluşlar için de ortak, basit ve çağdaş bir yasal çerçeveye gerek bulunmaktadır. Bu yasal çerçeve uluslararası standartlarda bir KİT tanımı yapmalı (örneğin Avrupa Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi (CEEP) bazında bir tanım yapılabilir.) mevcut kamu işletmeleri nitelikleri ile bu yasanın ekinde tanımlanmalı ve sınıflandırılmalıdır. Kamu işletmesi özelliği taşımayan kuruluşlar -örneğin Din işleri ve Vakıflar Dairesi- bu kapsamdan çıkartılmalıdır. Yeni KİT mevzuatı ağırlıklı olarak Ticaret Kanunu'nun yetersiz kaldığı ve iyi yönetim ile ilgili alanları düzenlemelidir. Temel düzenleme konusu işletme ile kamu arasındaki hukuki, mali ve iktisadi ilişkilerdir. Bu

ilişkiler uluslararası iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde²⁶ özerk yönetime izin veren, stratejik yönetimi teşvik eden, denetim şeffaflık ve raporlamaya ilişkin hükümler ihtiva eden, merkezi idare kuruluşları ile işletmenin karşılıklı yükümlülük ve sorumluluklarının çerçevesini net olarak çizen bir yapıda olmalıdır.

2.8.2. KİT Politikalarını İzleyen, Koordine Eden, Özelleştirmeye Hazırlayan Bir Kurum Olmalıdır

Hükümet tarafından belirlenecek merkezi bir koordinatör kurum (örneğin Maliye Bakanlığı) tarafından **özelleştirme kapsamına alınsın veya alınmasın** tüm KİT'lerin faaliyetlerinin koordine edilmesi, bütçe sürecine entegre olarak yatırım ve finansman programlarının hazırlanması, performanslarının incelenmesi ve ölçülmesi, raporlanması bu amaçla yeterli kapasite oluşturulması gerekmektedir. Özelleştirme kanuna göre sekretarya görevinin Para Kambiyo ve İnkişaf Sandığı İşleri Dairesi tarafından yürütülmesi hüküm altına alınmıştır. İnkişaf sandığının aynı zamanda sermayedar görevi gördüğü de dikkate alındığında devletin elinde kalacak KİT'ler için de bu kurumun koordinatör kurum olarak görevlendirilmesi uygun olacaktır. Ancak sözkonusu Daire'nin işlevleri itibarıyla Maliye Bakanlığı ile çok yakın eşgüdüm ve işbirliği içinde olması gerekmektedir.

2.8.3. Bu Kurum Tarafından KİT'lerin Etkin, Profesyonel, Şeffaf Ve Hesap Verebilir Bir Şekilde İşletilmesini veya Özelleştirilmesini Sağlayacak Politikalar Ortaya Konulmalıdır

Sahiplik politikası uzun dönemde “kamu yararını” maksimize edecek bir makro politikaya dayanmalıdır. Kamu yararı soyut bir kavramdır. Bu soyut kavramın KİT politikalarıyla nasıl somutlaştırılacağı bu politikanın ana meselesi olmalıdır. Kamu yararının belirlenmesinde örneğin telekomünikasyon, elektrik dağıtım gibi bazı sektörleri rekabete açmanın tüketiciler ve vergi verenler üzerindeki olası etkileri tartışılmalı, bazı KİT'lerin veya iştiraklerin özelleştirilmesinden sağlanacak yararlar ve zararlar mümkün olduğu ölçüde rakamsallaştırılmalıdır. Örneğin SÜTEK'in özelleştirilmesi durumunda öncelikle süt üreticilerinin ve süt tüketicilerinin, daha sonra vergi veren vatandaşların bu karardan nasıl etkilenebilecekleri mümkün olduğu ölçüde hesaplanmalı ve kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Aynı şey kamu yararı ağır bastığı için veya özelleştirilmesi mümkün görülmediği için devletin elinde bırakılan kamu işletmeleri için de geçerlidir. Devletin elinde kalan bu kuruluşların sundukları hizmetlerin (veya ürettikleri ürünlerin) getirisi ile bunların devlette kalmasının maliyeti ve alternatif maliyetleri hesaplanmalıdır.

Kamu elinde kalması öngörülen işletmelerin mümkün olduğu ölçüde iyi yönetilmelerini sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

Bu çerçevede;

²⁶ OECD tarafından 2005 yılında Kamu işletmeleri için Kurumsal Yönetim Rehberi hazırlanmış olup <http://www.tusiad.org/bilgi-merkezi/raporlar/oecd-kamu-isletmeleri-icin-kurumsal-yonetim-rehberi/> adresinden temin edilebilir.

Yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün, işinin ehli, şirket performansını üst seviyelere taşıyacak kişilerden belirlenmesi ve buna uygun bir ücret sistemi oluşturulması ve yönetim kurullarının tam bağımsız çalışmaları için gerekli tedbirlerin alınması, üst yöneticiye bağlı bir iç denetim sisteminin oluşturulması,

KİT'lerin yönetim süreçlerinde stratejik yönetim yaklaşımının hakim kılınması, devletin oy hakkının temsili, faaliyetlerin; hedeflere dönük olarak performans odaklı bir şekilde ölçülmesi, analizi, değerlendirilmesi, raporlanması ve söz konusu raporların karar verme süreçlerinde kullanılması sağlanmalıdır.

KİT'lerin muhasebe kayıtlarının genel ve uluslar arası muhasebe standartlarına göre tutulması ve raporlanması, Denetiminin şirketler müfettişliği veya bağımsız dış denetçiler tarafından yapılması düşünülmelidir.

KİT mal ve hizmetlerinde fiyatları uluslar arası fiyatların üstüne çıkmaya zorlayacak (maaş, ücret, enerji ve diğer girdiler) maliyet unsurlarının kontrolü mutlaka sağlanmalı, fiyat rekabetinde KİT'leri zayıf düşürecek aşırı maliyet artışlarına izin verilmemelidir. Ayrıca KİT'lerin sattıkları mal ve hizmetlerin gelirini zamanında ve eksiksiz almaları için yasal düzenleme yapılmalıdır.

KİT'lerde mal ve hizmet fiyatlarının belirlenmesinde, maliyetler, arz ve talep dengesi ile sosyo-ekonomik politikalar (rekabet politikası dahil) birlikte dikkate alınmalıdır. Maliyetin altında fiyatlama ile zarara ve sübvansiyonlara neden olacak fiyatlama yoluna gidilmemelidir. KİT'lerin üretim veya ticari maliyetin altına mal satmayacağına ilişkin bir kanuni düzenleme yapılması düşünülebilir. (Örn: 4736 sayılı kanunun 1.Maddesi gibi) Ancak, belli tüketici grupları mali açıdan desteklenecekse, öncelikli olarak bu tüketicilerin mal ve ya hizmeti bedelini ödeyerek satın almaları, daha sonra indirim tutarı kadar bu tüketicilere KİT dışında ilgili kurum tarafından geri ödeme yapılması uygun olacaktır. Bu sayede, KİT'lerin satış yaptığı tüketici grupları arasında çapraz sübvansiyon yapması ve buna bağlı olarak fiyat yapısını bozması önlenilecektir

3. PERSONEL REFORMU KAMU REFORMUNUN AYRILMAZ PARÇASI OLMALIDIR.

KKTC personel yönetiminin iyileştirilmesi yönünde personel yönetiminde temel yasa görevini gören ve diğer personel yasaları için ölçüt oluşturan Kamu Görevlileri Yasası'na alternatif yeni bir yasa taslağı hazırlanmıştır. Bakanlar Kurulu'nun gündeminde bulunan taslak yasa, temelde, siyasi takdirle atanan üst kademe yöneticilerinin kapsamının daraltılmasını, kamu görevine ilk atanma ve terfilerin liyakate dayalı gerçekleştirilmesini, kurum temsilcilerine atama ve terfi süreçlerinde söz hakkı verilmesini ve insan kaynaklarından daha etkin faydalanılması yönünde yer değiştirmelerin kolaylaştırılmasını hedeflemektedir. Aşağıda yer alan öneriler ile birçok açıdan paralellik arz eden taslak, yerinde bir reform inisiyatifi olmakla beraber sadece bir başlangıçtır. KKTC personel yönetimi

sisteminin köklü bir reforma ihtiyacı vardır. Etkin ve verimli bir sisteminin oluşturulması yönünde yasal, kurumsal ve mali düzenlemelerin eş zamanda tasarlanması ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu sebepten, taslak Kamu Görevlileri Yasası'nın yasallaşması halinde başta yürürlükteki diğer personel mevzuatı (sağlık çalışanları, öğretmenler, katma bütçeli kurumlarda çalışanlar) olmak üzere 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası ile kurumların kuruluş, görev ve çalışma esaslarını düzenleyen yasaların tümünde köklü değişikliklere gitme ihtiyacı doğacaktır.

3.1. Kamu Görevlisi Tanımı Netleştirilmeli ve Kapsamı Daraltılmalıdır.

Kamu görevinin kapsamının yeterince açık olmaması 1985 Anayasası'nın 120'inci maddesinde yer alan muğlâk ifadeden kaynaklanmaktadır. Kısa vadede bir Anayasa reformunun gündemde olmadığı düşünülürse, bu sorunun giderilmesi yönünde kamu personel yönetiminde bir nevi çerçeve yasa görevini gören Kamu Görevlileri Yasası'nda, kamu görevinin ve kamu görevlisinin kapsamının ne olduğunun daha açık ifade edilmesi önerilmektedir.

Onaylanması halinde 7/1979 Sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın yerini alacak olan bu taslak yasada kamu görevlisinin “...*asıl ve sürekli kadrolara bağımsız organlar tarafından atanan ve genel bütçeden maaş alanlar*” olarak tanımlanması, katma bütçeli ve döner sermayeli kurumlar başta olmak üzere kendi tüzel kişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına istihdam edilecek olanlara, kamu görevlilerinin sahip olduğu aynı hakların verilmemesi yönünde gerekli hukuki açıklığı sağlayacaktır.

Ayrıca, kamu görevlilerinin “*asıl ve sürekli kadrolara*” atanabileceğinin yeni yasa taslağında vurgulanması, normal koşullarda işçi statüsündeki çalışanlara gördürülmesi veya özel sektörden hizmet alımı yapılması gereken hizmetler için kamu görevlisi istihdam edilmesinin önüne geçecektir. Bu sayede ise kamu görevinin sadece yatay değil dikey kapsamı da darlaşacaktır.

Kamu Görevlileri Yasa taslağındaki yeni yaklaşımın onaylanması durumunda, katma bütçeli ve döner sermayeli kurumlarda çalışan personel başta olmak üzere yürürlükteki diğer personel yasalarının da gözden geçirilerek değiştirilmesi gerekmektedir.

3.2. Üst Kademe Yöneticiliğinin Kapsamı Daraltılmalıdır

Üst kademe yöneticilerinin kapsamının sadece Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlık müsteşarları ile sınırlandırılması, müdürlük dâhil olmak üzere diğer tüm yöneticilik mevkilerine atamaların ise Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapılması önerilmektedir. Müdürlerin görev sürelerinin hükümetin görev süresiyle ilişkilendirilmemesi ve siyasi takdir yerine liyakat ile atanmaları, görevlerini daha tarafsız yürütmelerine yardımcı olacaktır.

Taslak Kamu Görevlileri Yasası bu yönde önemli düzenlemeler içermektedir. Taslakta, üst kademe yöneticilerinin kapsamı sadece müsteşarlar ile sınırlanırken, bu pozisyona atanmada aranan nitelikler yükseltilmektedir.

3.3 İşçi ve Geçici Nitelikteki Personel İstihdamlarının Sınırı Kesin Bir Şekilde Çizilmelidir

Mevcut Kamu Görevlileri Yasası'nın daha en başında “*istihdam şekilleri*” olarak isimlendirilen ayrı bir maddenin olması ve “*kamu hizmetlerinin sürekli personel, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütüldüğünün*” ifade edilmesi, kamu görevlilerinin çalışma koşullarını düzenlemesi beklenen bir yasada kavramsal karışıklıklara yol açmaktadır. Söz konusu kavramsal karışıklık ise Hükümetler tarafından suiistimal edilerek kamu görevinin tarafsızlığına ve liyakate dayalı yönetilmesine hanel getirecek şekilde kullanılmıştır.

Taslak Kamu Görevlileri Yasası'nda kamu görevini yürütmek için kamu görevlilerinin istihdam edildiği daha açık bir şekilde ifade edilmekte; ancak “kamu görevi dışında kalan diğer kamu hizmetlerinin yürütülmesi” için sözleşmeli ve işçi istihdam edilebileceği veya hizmet alımı yapılabileceği belirtilmektedir. Taslak yasanın bu şekliyle onaylanmasının mevcut sistemde yaşanan sıkıntıların aşılmasını kolaylaştıracağı değerlendirilmektedir.

3.4. Personel Yönetiminden Sorumlu Kurumların Kapasitesi Artırılmalıdır

Kamu Hizmeti Komisyonu (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası'nda değişikliğe gidilerek komisyon başkan ve üyelerinin atanma yöntemi değiştirilmelidir. Değişiklik yapılırken Kamu Hizmeti Komisyonunun herhangi bir kişiye, otoriteye veya siyasi partiye yakın duruş sergilemesini engelleyecek supapların yaratılmasına özellikle dikkat edilmelidir. Kamu Hizmeti Komisyonuna atamalara ilişkin başka bir sıkıntı ise atanmada aranan nitelikler arasında yer alan “kamu görevinden emekliye ayrılmış olmak” koşulundaki kamu görevlisi ifadesinin alışılmışın aksine dar yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre, başka ülkelerde gözetim fonksiyonuna sahip organlara atanmaları oldukça yaygın bir uygulama olan emekli yargıçlar ve savcılar, kamu görevlisi sayılmadıkları iddiasıyla Kamu Hizmet Komisyonuna Başkan veya üye olarak atanamamaktadırlar. Kamu Hizmeti Komisyonu (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası değiştirilirken bu konuya da özellikle dikkat edilmesi ve yargı emeklilerinin de atanabileceğinin gerekirse açık bir ifadeyle yasaya eklenmesi önerilmektedir.

Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesinin idari kapasitesi Kamu Hizmeti Komisyonunun güvenilirliğini, şeffaflığını ve etkinliğini doğrudan etkilediğinden, komisyonun yasasında başkan ve üyelerin atanma yöntemi hakkında yapılacak değişiklikle beraber dairenin örgüt yapısının modernleştirilmesi ve insan kaynaklarının güçlendirilmesi de gündeme alınmalıdır.

Üçlü kararname atamalarının kapsamının daraltılması durumunda Kamu Hizmeti Komisyonuna yönetici düzeyindeki kamu görevlilerini atama gibi önemli bir sorumluluk verileceği düşünülürse, dairenin sahip olduğu kapasite her zamankinden daha önemli bir hal almaktadır. Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesinin, insan kaynaklarının yönetimi konusundaki en güncel araştırmaları ve eğilimleri takip edebilecek, bu yönde ölçme ve değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi için düzenli öneriler yapabilecek ve uygulanmalarına yönelik gerekli altyapıyı oluşturabilecek yeterli sayıda nitelikli personel istihdam ederek insan kaynakları uzmanı olarak yetiştirmesi önerilmektedir.

Kurumsal yapıya ilişkin önerilen önceliklendirilmesi ve hayata geçirilmesi sırasına bağlı olarak, Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesinin, orta vadede, Oluşturulması önerilen Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğü altındaki İnsan Kaynaklarının Yönetimi Dairesine dönüştürülmesinin, kaynakların etkin ve doğru kullanımı açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Bunun gerçekleşmesi halinde, Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğü, Kamu Hizmeti Komisyonunun sekretarya görevini yürütmekten sorumlu kuruma dönüşecektir.

Sivil Savunma Teşkilatı Atama ve Disiplin Komisyonu ile Güvenlik Kuvvetleri Komutanlığı Atama ve Disiplin Komisyonunun kuruluş ve çalışma esaslarının; Polis Hizmetleri Komisyonunun ise çalışma esaslarının ilgili yasalarda düzenlenmesi önerilmektedir. Ayrıca, bu Komisyonların istihdam ve terfilerde uyguladıkları yöntemin şeffaflaşması adına yazılı ve sözlü sınavların kapsamına ilişkin temel kurallar ilgili yasalarında, detayları ise bunlar tahtında çıkarılacak tüzüklerde düzenlenmelidir.

Kamu görevlilerine ilişkin politikaların geliştirilmesinden, mevzuatın hazırlanmasından ve uygulanmasını izlemekten sorumlu olan Başbakanlığa bağlı **Personel Dairesinin** kurumsal yapısının modernleşmesine ivedi olarak ihtiyaç duyulmaktadır. Dairenin kapasitesi, günü birlik işlerle rutin personel işlerine bakmanın ötesine geçerek, kamu yönetiminin etkinliğini artırmaya dönük ihtiyaç analizinde bulunabilecek ve bunlar doğrultusunda insan kaynakları politikalarına yön verebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu bağlamda Personel Dairesinin, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde ve Malta'da olduğu gibi Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğüne dönüştürülmesi; alt hizmet birimlerinin ise:

Kuruluş yasalarından, kurumsal yeniden yapılanma konularından ve kurumların organizasyon şemalarının oluşturulmasından sorumlu olacak *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Dairesi*;

Personel yönetimi politikalarının ve mevzuatının geliştirilmesinden, istihdamlar ve terfiler konusunda kurumlara danışmanlık sunmaktan, hizmet içi eğitim planlarının hazırlanmasında kurumlar arası eşgüdümü yürütmekten ve bu planın uygulanmasına dönük tüm tedbirleri almaktan sorumlu olacak *İnsan Kaynaklarının Yönetimi Dairesi* ve

Gerek kamu görevlilerine, gerekse de diğer kamu personeline ilişkin bilgi ve kayıtların tutulacağı ve personel yönetimi ilgili tüm kurumların ortak kullanabileceği personel bilgi sisteminin oluşturulmasından ve düzenli olarak güncellenmesinden sorumlu olacak *Personel Bilgi Sistemleri ve Veri Yönetimi Dairesi* şeklinde organize edilmesi önerilmektedir.

Personel Dairesinin işlevselliği artacak şekilde Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğü olarak yeniden yapılandırılması ve alt hizmet birimi olarak *Personel Bilgi Sistemleri ve Veri Yönetimi Dairesinin* oluşturulması yönünde alınacak bir karar kapsamında Hazine ve Muhasebe Dairesine bağlı personel ve emeklilik ödemeleri şubelerinin yeni kurulacak daireye aktarılmalrı da değerlendirilmelidir. Bunun gerçekleşmesi, personel bilgi sisteminin ortak kullanımını ve güncellenmesini etkinleştirerek sabit ortak maliyetleri düşürecektir. Ayrıca, şu an Hazine ve Muhasebe Dairesinin personel ve emeklilik şubelerinde bulunan insan kaynaklarından yeni daire kurulurken istifade edilebilecek ve ek istihdama gidilmesine gerek kalmayacaktır.

Personel yönetiminin bir bakanlıktaki tüm hizmet birimlerini ilgilendiren ortak hizmetler (*common / horizontal services*) arasında yer almaktadır. Bu sebeple, bakanlık merkez örgütündeki ve bağlı dairelerindeki personel işlerine bakmaktan sorumlu olacak ve Başbakanlığa bağlı Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğü ile yakın işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışacak en fazla 2 – 3 kişilik bir birimin bakanlık merkez örgütünde oluşturulması önerilmektedir.

3.5. Kadro Sistemi gözden Geçirilmelidir

İstihdam edilecek personele ilişkin, kadronun hizmet şeması, kadro adını, sayısını, hizmet sınıfını, sınıf içerisindeki derecesini, maaş baremini, kadronun görev, yetki ve sorumluluklarını ve kadroya atanacaklarda aranan niteliklerini Dairelerin kuruluş yasalarından çıkarılması ve mali yıl bütçe yasası ile (ilgili kuruluşun bütçe teklifinin bir parçası olacak şekilde) düzenlenmesi önerilmektedir. Mali disiplini sağlamak açısından T.C.’de olduğu gibi Bakanlıkların kuruluş kararnamelerinde toplam kadro sayılarına bir sınır getirilebilir.

Bunun uygulanabilirliğinin ve uygulama standartlarının sağlanması için organizasyon yapısına ilişkin bağlayıcı nitelikte bazı genel kuralların Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası’nda belirlenmesi düşünülebilir.

Personel yönetiminde ve maaşlarda etkin mali kontrol ile sürdürülebilirliği tesis etmeyi başaran ülkelere bakıldığında hemen hemen hepsinin benzer kurallar yürürlüğe koyduğu görülmektedir. Söz konusu kurallar çerçevesinde yıllık olarak hazırlanan ve genel bütçe görüşmelerinin başlamasından önce Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan istihdam stratejisi sayesinde ise mali yıl bütçe yasasında, münhal kadrolar ile sayıları belirlenmekte ve istihdamlar yıl içerisinde ekstra bürokrasiye gerek kalmadan yetki alan kurumların inisiyatifinde aşamalı olarak yapılmaktadır. Kadroların ilgili kuruluşun bütçe ve faaliyet sonuçları ile beraber bütçe hazırlık sürecinde tartışılması personel politikası ile performans arasındaki ilişkiyi kurmak açısından da önemlidir.

Benzer kuralların ve yöntemin, KKTC kamu yönetimi tarafından benimsenmesi ve sadece genel bütçeli kurumlarla sınırlı kalmayarak kendi özel bütçesi olan kurumlar ve yerel yönetim düzeyine yaygınlaştırılması, istihdamda kontrol sistemini daha rasyonel kılacaktır.

3.6. Maaş Rejimi Rasyonelize Edilmelidir

KKTC kamu yönetimindeki mevcut maaş rejiminin kapsamlı bir reforma ihtiyaç vardır. Gerek Kamu Görevlileri Yasası’na gerekse de özel yasalara tabi kamu görevlilerinin maaş ve diğer özlük haklarıyla ilgili temel ilkeleri ortaya koyacak geniş kapsama sahip bir maaş yasası reformun yöntemine ilişkin seçeneklerden biri olabilirken; yürüttükleri hizmetlerin niteliğinin farklı olmasından dolayı özel yasalara tabi olan kamu görevlilerinin maaş düzenlemelerinin yine kendi özel yasalarında düzenlenmesi başka bir seçenektir.

Maaş rejiminin reformunda izlenecek yöntemden daha önemli olan bir konu, reformun içeriğinin ne olacağıdır. Hizmetin niteliğini dikkate alarak düzenlenen bir maaş barem cetveli, personel verimliliğini artırmada önemli rol oynamaktadır. Benzer şekilde, kamu görevlisinin

bulunduğu dereceye karşılık gelen maaş baremi içerisindeki ilerleyişinin (kademe ilerlemesinin), her çalışma yılına karşılık otomatik verilmesi yerine kamu görevlisinin performansına karşılık alacağı takdirle ilişkilendirilmesi, çalışma motivasyonunun artırılmasında rol oynamaktadır.

Maaş rejiminin kıstasları doğru ve şeffaf bir şekilde belirlenmesi gereken diğer bir unsur tahsisatlar ve ek mesai ödenekleridir. KKTC merkezi yönetim personel maaşları içerisinde tahsisatlar ve ek mesai ödenekleri yaklaşık % 7 – 8’lik gibi önemli bir paya sahip olduğundan, maaş reformunun bu konulardaki düzenlemeleri de kesinlikle göz ardı etmemesi gerekmektedir.

Tahsisatlar, diğer kamu personeli istihdam eden özel bütçeli kurumlar ve KİT’ler içinde emsal oluşturmakta ve çoğu kez toplu sözleşmelerde kazanılan tahsisat yüzdeleriyle personel giderleri gereksiz yere şişirilmektedir.

47/2010 Sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş – Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlemesi Yasası’nda yukarıda dikkat çekilen konulara ilişkin bazı girişimler yapılmış olsa da, maaş reformunun personel yönetiminin yapısal nitelik taşıyan sorunlarından bağımsız yapılmaya çalışılması, kamuda verimliliği ve kaynak tasarrufunu artırmak yerine daha da olumsuz etkilemiştir.

Tüm bunlar ışığında, KKTC’deki maaş sisteminin, personel yönetimi sisteminin modernizasyonu ve geliştirilmesi yönünde ihtiyaç duyulan diğer yönetsel düzenlemeleri de (istihdam şekilleri, terfi düzenlemeleri, performans sistemi, hizmet sınıfları...vb.) dikkate alarak yeniden şekillendirilmesi önerilmektedir.

3.7. İnsan Kaynaklarının Yönetimi Politikaları Etkinleştirilmelidir

Kamu Hizmeti Komisyonunun yazılı sınav soru veri tabanı iyileştirilmelidir. Bunun yapılabilmesi için, farklı ve güvenilir kaynaklar kullanarak gerek üniversite ve liselerdeki müfredata gerekse de KKTC’deki mevzuata dayalı bilgi ve analitik düşünce yeteneğini ölçücü sorular geliştirebilecek uzmanlardan veya akademisyenlerden hizmet alımı yapılması faydalı olacaktır. Ayrıca, soru bankasının oluşturulmasında ve sınavların yapılmasında ÖSYM ile tesis edilecek işbirliği değerlendirilmesi gereken seçeneklerden biridir.

Kamu görevlilerinin atanmasında ve terfisinde uygulanan yazılı ve sözlü sınavların usul ve esasları ile kapsamını düzenleyen Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü, modern bilgi ölçme ve değerlendirme yöntemlerine uygun olarak yeniden hazırlanmalıdır.

Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü, özellikle sözlü sınavlarda daha reformist bir yaklaşım belirlemelidir. Yönetici pozisyonları için gerekli olan niteliklerin, yazılı sınavdan daha çok sözlü veya uygulamalı sınavlar ile ölçülebileceği düşünülürse, sözlü sınavda ölçülecek nitelikler ile bunların puanlandırma kıstaslarının ne olduğu Sınav Tüzüğü’nde açık olarak belirlenmelidir. Ayrıca, sözlü sınav usul ve esaslarının (örneğin, sözlü sınavda sorulacak soruların ve sorulma sırasının sınavın yapılmasının hemen öncesinde sınav paneli tarafından oybirliği ile kararlaştırılması gibi sınav panelinin uyması gereken kuralların neler olduğunun),

Sınav Tüzüğü'nde veya Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer Bağımsız Komisyonların, yazılı sınav için ayrı soru veri tabanı oluşturmaları maliyet açısından etkin olmayacağından, Kamu Hizmeti Komisyonunun kaynaklarından faydalanmaları önerilmektedir. Kamu Hizmeti Komisyonunun soru veri tabanı geliştirilirken bu unsur da dikkate alınmalı ve polis, sivil savunma ve güvenlik hizmetlerine istihdam edileceklerin bilgi ölçme ve değerlendirmesinde kullanılacak sorulara veri tabanında yer verilmelidir.

3.8. Uzmanlığı ve Kariyeri Esas Alan Yeni Kadrolar Yaratılmalıdır

Uzmanlığı ve kariyeri esas alan yeni kadroların yaratılması ve Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü'nde bu kadrolara atanma ve terfi etmeye ilişkin özel düzenlemelerin (yeterlilik ve yarışma sınavlarında diğer kadrolar için istenenden daha yüksek puan alınması, terfi koşulu olarak uzmanlık tezi hazırlanması gibi) getirilmesi önerilmektedir. KKTC FOKUS Projesi tarafından hazırlanan “KKTC Politika Oluşturma ve Koordinasyon Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi Raporunda” da önerildiği üzere, bu kadroların özellikle bakanlık merkez örgütlerinde oluşturulması öncelik arz etmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde ve başka birçok ülkede başarı ile uygulanan kariyere dayalı uzmanlık sistemi, kamu yönetiminin politika oluşturma ve koordinasyon kapasitesini olumlu yönde etkilemekte ve kamu yönetiminin genel idari kapasitesi ile sunduğu hizmetlerin kalitesi üzerinde çarpan etkisi yaratmaktadır.

3.9. Atamalarda ve Terfilerde Kamu Hizmeti Komisyonunun Gözetim Fonksiyonu Artırılmalı, Kurum Temsilcilerine Daha Fazla Söz Hakkı Verilmelidir

Taslak Kamu Görevlileri Yasası bunun sağlanması yönünde önemli bir adım atarak kompozisyonu ağırlıklı kurum temsilcilerinin yer alacağı sınav kurulları oluşturmaktadır. Söz konusu sınav kurulları, yazılı sınavların kapsamına ilişkin Kamu Hizmeti Komisyonuna yönlendirme yapmaktan, sözlü sınavları ise Kamu Hizmeti Komisyonunun gözetim ve denetiminde düzenlemekten sorumlu olacaktır. Sözlü sınav sonuçlarına bir itiraz gelmesi ve bu itirazın Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından haklı bulunması durumunda ise sınav kurulları sözlü sınavı tekrarlamak zorunda kalacaktır.

Kamu görevlilerinin atanmalarının ve terfilerinin bağımsız organlarca yapılmasını emreden Anayasa hükmüne hâlel getirmeden tasarlanan bu düzenleme, yazılı sınavların hizmetin gerektirdiği bilgi ve nitelikleri daha iyi ölçecek konulardan oluşmasına katkı koyacak olmasının yanı sıra Kamu Hizmeti Komisyonunun sözlü sınavlardaki nispeten subjektif kararlarını dengeleyici olacaktır. Başka bir ifadeyle, sınav kurulları ile Kamu Hizmeti Komisyonunun çalışma şekline ilişkin getirilen düzenlemenin, atama ve terfi kararlarının alınmasında uzlaşa ve işbirliğini teşvik edeceği değerlendirilmektedir.

3.10. Yer Değiştirmeleri Yönetim ve Kariyer Geliştirme Aracı Olarak Kullanılmalıdır

Yer değiştirmelerin yönetim veya kariyer gelişim aracı olarak kullanılabilmesi yönünde hizmet sınıflarının basitleştirilmesi, benzer hizmetleri yürütmekten sorumlu ve nitelikleri aynı olan kadrolar arası farklılaşmanın azaltılması ve diğer kamu görevlilerinde olduğu gibi öğretmen kamu görevlilerinden de aynı ilçe içerisindeki yer değiştirmelerde onay alınmaması yönünde gerekli yasal değişikliğin yapılması önerilmektedir.

Ayrıca, nakil uygulamalarında yaşanan sıkıntıların asgariye indirilebilmesi için kamu görevlisinin aynı ilçe içindeki başka bir kuruma naklinde, nakil yapılacak kurumun teşkilat yasasında kamu görevlisinin bulunduğu kadro ile aynı hizmet sınıfında ve derecede münhal kadronun bulunması koşulu kaldırılmalıdır. Kadro sayılarının teşkilat yasalarında belirlenmesi ile de ilişkili olan bu durum, ancak öneri 3.5'in kabul edilip uygulanması halinde çözümlenebilecektir.

3.11. Ödül-Ceza İlişkisine Dayalı Performans Değerlendirme Sistemi Oluşturulmalıdır

Bu ancak kamu personel yönetimindeki yapısal sorunların (politizasyon, maaş rejimi, kurumsal kapasite gibi) giderilmesine paralel olarak reform gündemine alınırsa sonuç verici olacaktır.

Performansa bağlı maaş yüzdelerinin (ör: kamu görevlisinin maaşının bir yıldan başka bir yıla performansına bağlı olarak %30 - %40 sapma göstermesi) veya kamu görevlisinin performans sonucunun bir yıl olumsuz gelmesi durumunda işten durdurulmasını gerektiren katı kuralların uygulamada başarılı sonuçlar getirmediğinin farkı ülke deneyimleriyle sabit olduğu düşünülürse, KKTC'de tasarlanacak performans değerlendirme sistemi makul ve gerçek ihtiyaçlara dönük olmalıdır. Daha açık ifade etmek gerekirse, performans değerlendirme sonucunun kamu görevlisine verilen kademe ilerlemesi veya terfi ile ilişkilendirilmesi, performans değerlendirme sisteminin uygulanabilirliğini artıracaktır.

Performans yönetimini başarıyla uygulayan tüm sistemlerde olduğu gibi KKTC kamu yönetiminde de yönetici pozisyonları için farklı ve daha esnek düzenlemelerin öngörülmesi sistemin işlevselliği için önemlidir. Bu açıdan, Öneri 1.2'de ifade edildiği üzere üçlü kararname kapsamında bulunmayan bir yöneticinin, performansına bağlı görevinden alınması için yasal zemin oluşturulması kamu yönetiminde yaşanabilecek olası tikanıkların önüne geçecektir.

3.12. Hizmet İçi Eğitim Yaygınlaştırılmalıdır

Personel verimliliği yüksek olan kamu yönetimlerine baktığımızda, hizmet içi eğitimin personel yönetimi politikalarının asli unsurunu oluşturduğu ve tüm kurumlarda yaygın olarak uygulandığı gözlenmektedir. Hizmet içi eğitimin sağlıklı ve ekonomik olarak verilebilmesi, genellikle, hizmet içi eğitimlerden sorumlu kurumun güçlü bir idari kapasiteye sahip olması ve eğitimlerin organizasyonu için gereken yeterli mali kaynağın bütçede ayrılması ile mümkün olmaktadır.

KKTC kamu yönetiminde neredeyse yok denecek düzeyde olan hizmet içi eğitimin geliştirilebilmesi, Personel Dairesinin idari kapasitesinin geliştirilmesi ve mevcut Kamu Görevlileri Yasası'nda öngörülmüş olmasına rağmen bugüne kadar oluşturulamayan Kamu Eğitim Merkezi ile doğrudan bağlantılıdır. Bu bağlamda, Öneri 2.4'ün benimsenmesi ve Personel Dairesinin idari kapasitesinin güçlendirilmesi durumunda, hizmet içi eğitim planları daha sağlıklı ve güçlü bir eşgüdüm içerisinde hazırlanabilecek ve planda öngörülen eğitimlere ayrılacak kaynaklar için yerel bütçe gelirlerine ek olarak farklı kaynaklar araştırılabilecektir.

Kamu Eğitim Merkezinin oluşturulması ise bu adımı destekleyici olacaktır. Söz konusu merkezde görev alacak personel, hizmet içi eğitim planında yer alan eğitimleri kendileri yapmak yerine eğitimlerin organizasyonu için gerekli girişimlerde bulunmaktan ve lojistik hazırlıkları yapmaktan sorumlu olmalıdır. Başka bir ifadeyle, Kamu Eğitim Merkezinde istihdam edilecek personelin asli görevi, hizmet içi eğitim planlarının mümkün olan en ekonomik şekilde uygulanması için kaynak yönetimi yapmak ve farklı eğitim modellerinin denenmesini (deneyimli kamu görevlilerinden faydalanılması, kamu üniversiteleri ile işbirliği, Türkiye Cumhuriyeti ile işbirliği, yabancı donörler ile işbirliği ve hizmet alımı gibi) teşvik etmek olmalıdır. Bu bağlamda, personelin yeterli sayıda eğitim uzmanından ve idari destek personelinin oluşması önerilmektedir.

4-KAMU HİZMETLERİNDE SÜREÇLER ETKİNLEŞTİRİLMELİ KALİTE VE VATANDAŞ MEMNUNİYETİ ARTIRILMALIDIR

4.1. Ölçek Genişlemesi ve Kapasite Artışına Paralel Olarak Mümkün mertebe hizmet sunumu yerelleşmeli; saydamlık ve hesap verme sorumluluğu artırılmalıdır

4.1.1. Belediye Ölçeği Genişletilmelidir

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde halen 28 belediye bulunmaktadır. Bunlardan 5 tanesi ilçe merkezidir. Belediyelerden 23 tanesinin nüfusu 5.000'in altındadır. Belediyelerin günümüzün özellikle çevre ve alt yapı sorunlarıyla baş edebilmeleri için yeterli gelire ve yönetim kapasitesine sahip olması gerekir. Ölçek sorunu nedeniyle belediyeler arasında kanunda kent belediyesi ve kent belediyesi olmayan belediye ayrımı yapılmıştır. Kent belediyesi olmayan belediyelere trafik ve imar yetkisi gibi bazı yetkiler tanınmamıştır. Ancak bu sürdürülebilir bir durum değildir. Ölçeği uygun olmayan beldelerin yerel yönetim hakkı zayıflatılmıştır. Belediyelere devlet katkısı nüfusa göre verilmektedir. Küçük beldelerin gelir yaratma kapasitesi düşük; insan kaynakları çok yetersizdir. Yetersiz gelir ve yönetim kapasitesiyle büyük maliyetli çevre ve alt yapı yatırımlarını gerçekleştirmek mümkün olmamaktadır. Belediyelerin başta personel giderleri olmak üzere sabit giderleri de çok yüksektir. Sabit maliyetlerin düşürülmesi ve etkinliğin sağlanması bakımından bazı yetkilerin merkezi yönetim tarafından kullanılması gibi tedbirler yerine ölçek sorununun çözümüne odaklanmak yerinde olacaktır. Birçok ülkede 1970'lerde ve 1980'lerde gerçekleştirilmiş olan belediye

birleşmeleri her bakımdan kaçınılmazdır. Belediyelerin öncelikle gönüllü birleşmelerini teşvik edecek, mümkün olmadığı takdirde zorunlu olarak birleştirilmelerini sağlayacak bir yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır.

4.1.2. Belediye Meclisleri Güçlendirilmelidir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde belediye meclislerinin yetki ve sorumluluklarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve öğretilerde kabul edilen ilkelere göre düzenlenmediği belediyenin karar organı olma ve belediye başkanını denetleme işlevlerinin zayıf olduğu görülmektedir.

Öncelikle yürütme organı olan belediye başkanının belediye meclisine karşı sorumluluğunun kuvvetlendirilmesi gerekir. Bu eksikliği gidermenin bir yolu belediye başkanının meclise yıllık faaliyet raporu sunmasıdır. Meclis faaliyet raporu nedeniyle belediyenin bütün faaliyetlerinin sorgulama imkânına kavuşur. Meclis başkanın faaliyetlerini yetersiz bulduğunda belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı alır. Kendisi de doğrudan halk tarafından seçilmiş olan başkanın zayıf düşürmemek için de yetersizlik kararının yargı mercii (tercihen idari yargı) tarafından onaylanması öngörülebilir. Yargı mercii haklı sebepler bulunduğunu onaylarsa başkan düşürülür. Düşürme kararı yıllık faaliyet raporunun yetersizliği halinde olabileceği gibi, başkanın olumsuz veya yetersiz icraatları hakkında da belediye meclisinde gensoru önergesi verilerek de gerçekleştirilebilir.

Belediye meclisini güçlendirmenin ve yönetimi demokratikleştirmenin bir diğer aracı belediye meclisi içinde bir denetim komisyonunun kurulmasıdır. Çünkü belediye meclisi belediyenin karar organı olduğu gibi aynı zamanda denetim organıdır. Kentin fiziki planlamasında ve gelişiminin yönlendirilmesinde belediye meclisine söz hakkı verilmemesi önemli bir eksikliktir. İmar planının belediye meclisinin onayından geçmesi bu eksikliği giderecektir.

Belediyenin teşkilat yapısı ve kadrolarının oluşturulmasında da belediye meclisine yetkiler tanınmalıdır. Belli bir standardı sağlamak için belediyenin çekirdek yapısı ve asıl kadroları kanunla veya norm kadro ilkeleriyle belirlendikten sonra, ihtiyaçlara göre teşkilat yapısının ve personel kadrolarının oluşturulması belediye meclisinin yetkisine bırakılmalıdır.

4.1.3. İmar Planlaması ve Uygulaması Yeniden Düzenlenmelidir

İmar planlama, ruhsatlandırma ve denetleme görev, yetki ve sorumluluklarının Anayasanın yerinden yönetim ilkesine uygun olarak belediyeler ve merkezi idare arasında rasyonellik, etkinlik ve hukuki bakımdan bir bütün olarak yeniden düzenlenmesine ihtiyaç vardır. İmar planlamasında, planların uygulanması ve denetlenmesinde bir hiyerarşi bulunmalı; planların ölçeğine göre merkez ile yerel arasında bir görev ve yetki paylaşımı ve işbirliği mekanizması oluşturulmalıdır. Ülke fiziki planını merkezi idarenin yapması doğaldır. Fiziki plana veya böyle bir plan yoksa imar planı ilkelerine uygun olarak imar planı yapma yetkisinin belediye meclislerine verilmesi demokrasiyi ve yerel yönetimleri güçlendirecektir.

Mevcut haliyle kent belediyelerinde inşaat izni verme yetkisi planlama onayına bağlı bir yetkidir. Yapılaşma konusunda belediye esasen bir yetkiye sahip değildir, sadece belediye vergi ve harçlarını tahsil etmektedir. Onaylanmış imar planlarına uygun olarak inşaat izni

verilirken ayrıca Şehir Planlama Dairesinden planlama onayı alınması belediyenin yetkisini etkisiz hale getirmektedir. Kent belediyeleri dışında zaten bu yetki de yoktur. Dolayısıyla imar planları yapıldıktan sonra ayrıca planlama izni alınmasına gerek yoktur. İmar planı yapma yetkisi Şehir Planlama Dairesinde kalsa bile, planlama onayının kaldırılarak gelişmeler için belediyeden alınacak inşaat izninin yeterli olması yönünde düzenleme yapılmalıdır.

Öte yandan 21/2005 sayılı Mimarlar Odası ve Mühendisler Odası Yasasında 2008 yılında yapılan değişiklikle inşaat projelerinin Mimar Odası ve Mühendisler Odasına vize ettirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Mimar ve mühendislerin mesleki denetimini yapmak ve onların çıkarlarını savunmak üzere kurulan örgütün, belediyenin veya kamunun yetkisine ortak edilmesi bu alanda üçüncü bir otorite, zaman kaybı ve inşaat sahipleri için külfet demektir. Zaten projeler odaya kayıtlı mimar ve mühendisler tarafından hazırlanmaktadır. Odaların misyonu mimar ve mühendislerin meslek ilkelerine göre çalışıp çalışmadıklarını denetlemektir. Yasaklı meslek mensuplarının iş üstlenmesinin belediyeler tarafından engellenmesi yeterlidir. Odalara verilen vize yetkisinin kaldırılması yerinde olacaktır.

Yapılaşmanın imar planlarına ve fenne uygunluğunu sağlama bakımından denetimin etkinliği ve cezaların caydırıcılığı önemlidir. Bu bakımdan yukarıda önerildiği gibi planlama ve ruhsatlandırmada gerekli düzenlemeler yapılırken, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılarla ilgili müeyyidelerin de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Ruhsata bağlanması mümkün olmayan yapıların yıkılması için mahkemeden karar alınması etkinliği azaltıcı etki doğurmaktadır. Yıkma kararlarının belediyesince alınması, hem kamu otoritesinin etkinliği bakımından hem de ruhsatsız inşaatların önlenmesi bakımından önemlidir.

4.1.4 Belediyelerde Mali Yönetim ve Denetim Güçlendirilmelidir

Mevcut haliyle belediyelerin mali yönetimi ve kontrolünü yeterli görmek mümkün değildir. Belediyelerin bütçe ve mali bilgileri başka belediyelerle kıyaslamaya, performansları hakkında fikir üretmeye ve politika geliştirmeye uygun değildir. Belediyelerle ilgili mali olan ve olmayan bilgilerin konsolide edilmesi ve gerekli istatistikî bilgilerin üretilmesi merkezi bir kurumun görevi olmalıdır.

Bütçe ve muhasebe sisteminin ve genel olarak mali yönetimin hesap verebilirlik ilkeleri ve uluslararası standartlara göre yeniden düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Gerek Sayıştay'ın gerekse İçişleri Bakanlığının zamanında gerekli bilgi ve belgeleri edinmesinde bile güçlük olduğu görülmektedir. Belediyelerin hesaplarının da zaman içinde mali sisteme; saymanlığa eklenmesi gerekli istatistikî bilgilerin bir bütün olarak teminine imkan verecektir.

Yerel yönetim gelirlerinin yarısına yakını devlet katkısı olduğuna göre, bazı ülkelerde olduğu gibi mali hizmetler birimi yöneticisinin merkezi yönetim tarafından atanması değerlendirilmelidir. Devlet bütçesinden yapılan yardımlarla mali bilgilerin zamanında üretilmesi arasında bir ilişki kurulması bile düşünülmelidir.

Belediyelerin mali denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ancak Sayıştay denetimin etkili değildir. Bunun dışında ne belediye meclisinin kendi içinde ne de Bakanlığın belediyeler üzerinde denetim yetkisi vardır.

Belediye meclislerinin ve genel olarak belediyelerin güçlendirilmesine paralel olarak belediyelerin işleyişlerinin daha etkin, demokratik ve saydam hale getirilmesine ihtiyaç vardır.

4.1.5 Belediyelerin Gelir Yaratma Kapasiteleri Artırılmalı; Gelir Paylaşımında Nüfus Dışı Kriterler De Kullanılmalıdır

Belediye gelirlerinin ortalama %43'ü (2009 verileri) devlet yardımlarından oluşmaktadır. Küçük belediyelerde bu oran daha yüksektir. Belediyelerin genel olarak öz gelir yaratma kapasiteleri düşüktür. Nüfusu küçük ve havaalanı, liman, dolum tesisleri gibi özel gelir kaynağı bulunmayan belediyelerin ise öz gelirleri anlam ifade etmekten uzaktır.

Belediyeler arasındaki öz gelir dengesizliğini gidermek için mali denkleştirme araçlarının etkin olarak kullanılması gerekmektedir. Bunun için belediyelere devlet bütçesinden ayrılan payın dağıtımında nüfus sayısı yanında, gelişmişlik endeksi, coğrafi büyüklük gibi kriterler ilave edilmelidir.

4.1. 6. Belediyelerde İşleyiş Rasyonelleştirilmeli ve Saydamlaştırılmalıdır

Belediyelerde yönetim, bütçe ve yatırım programlarına esas teşkil edecek olan stratejik yönetim hayatına girmelidir. Öte yandan belediyelerde faaliyet raporu ve denetim komisyonu gibi uygulamalar yasayla düzenlenmelidir. Bu uygulamalar belediyenin her alanda amaçlarının ve hedeflerinin belirlmesine, kurumsal yönetimin yerleşmesine ve hesap verebilirlik ilkelerinin yaşama geçirilmesine yardımcı olacaktır.

Belediye personelinin ilk defa işe alınması için gerekli sınav tüzüğü henüz yayımlanmamıştır. Kuzey Kıbrıs'ın ve belediyelerin ölçeği de dikkate alındığında, alınacak birkaç personel için her belediyenin sınav süreçlerini ve prosedürlerini uygulaması oldukça zahmetli olacaktır. Öte yandan bu sınavların güvenilirliğini sağlamak da ayrı bir sorundur. Bunun için belediyelere ilk defa alınacak personel için objektif bir değerlendirmeye ihtiyaç vardır. Belediyelere, merkezi sınavda kazananlar arasından sözlü sınavla personel alma imkânı tanınması doğru bir tercih olabilir. Belediyelerde etkinliğin sağlanması için, personel giderleri belli bir oranın altına düşürülünceye kadar, zorunlu kadrolar dışında yeni personel istihdamı kısıtlanmalıdır.

Belediyelerin giderlerinin %50'den fazlasını personel giderleri oluşturmasına rağmen, kamu personelinin bilgi ve beceri bakımından, halkın sadece %11,2'si yeterli bulmakta, %54,6'sı yetersiz bulmaktadır (Hane Halkı Kamu Yönetimi Algısı Araştırması, Haziran 2011). Genel olarak kamu yönetiminin sorunu olmakla birlikte belediye personelinin verimliliğini artıracak politikalara ve düzenlemelere ihtiyaç vardır.

4.1.7. Merkezi Yönetimin Vesayet Uygulamaları Rasyonelleştirilmelidir-

Belediyelerin tüzükle düzenlenen işleri azaltılmalıdır. Belediye bütçelerinin Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması gereksiz bir vesayet uygulamasıdır. Bu tür vesayet uygulaması çok gerekli görülüyorsa, belediye bütçeleri İçişleriyle ilgili bakanlık tarafından onaylanabilir.

Belediyeler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamaları kaldırılırken Bakanlıktaki yerel yönetim biriminin bir daire haline getirilmesine ve güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Mevcut haliyle bu birimin yerel yönetimlere ait mali ve mali olmayan bilgileri konsolide ederek raporlaması bile mümkün olmamaktadır. Bu birimin belediyelerle ilgili gerekli bilgileri üretme ve gerektiğinde yasal düzenlemeleri ve diğer politika önerilerini hazırlama kapasitesine kavuşturulması gerekir.

Gereksiz vesayet uygulamaları olmakla birlikte hizmet aksamalarında merkezi yönetimin nasıl devreye gireceği belirsizdir. Lefkoşa Türk Belediyesi'nde yakın dönemde yaşanan kriz belediyelerde hizmetlerin ciddi bir şekilde aksaması durumunda merkezi yönetim nasıl devreye gireceğine ilişkin bir boşluğun olduğunu ortaya koymaktadır. Mevcut belediye yasası belediyelerin yasada verilmiş bulunan görevleri yerine getirememeleri durumunda sadece Bakanlıkça uyarılacaklarını belirtmektedir.

Belediyelerin hizmetlerindeki aksamalar usulsüzlükten kaynaklanıyorsa idari yargı süreçlerinin, kötü yönetimden kaynaklanıyorsa demokratik süreçlerin (seçimler) işletilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte hizmetlerin halkın sağlığını, huzur ve esenliğini ciddi olarak etkileyecek bir biçimde aksaması durumunda sınırları yasayla çizilmiş bir yetkiyi merkezi yönetim kullanabilmelidir. Hizmetlerin ne ölçüde aksadığının tespiti mutlaka yargı denetiminde olmalı, bakanlık yargıdan böyle bir tespit yapmasını talep edebilmelidir. Hizmetlerin ciddi olarak yerine getirilemediğinin yargı tarafından tespiti durumunda bakanlığın doğrudan ya da kaymakamlar aracılığıyla söz konusu hizmetleri geçici sürelerle sunmasına imkan tanınmalıdır. Bu çerçevede belediyeler yasasında bir düzenleme yapılması önerilmektedir.

4.1.8 Kaymakamlıklar Gözden Geçirilmelidir.

Kuzey Kıbrıs'ta taşrada yürütülen güvenlik, itfaiye, eğitim, sosyal güvenlik başta olmak üzere birçok hizmet ilgili bakanlık ve kurumların taşra teşkilatlarınca kaymakamlık dışında yürütülmektedir. Kamu kurumları ve yerel yönetimler arasında genel koordinasyon sağlamak gibi genel ve soyut tanımlarla yetkilendirilen kaymakamların ilçede etkin olarak yöneticilik yapması mümkün değildir.

Köylerin belediyelere bağlanmasıyla kaymakamlıkların yürütmekte olduğu bazı fonksiyonlar da belediyelere geçmiştir. Öte yandan kaymakamlıklarca yürütülen yapı ruhsatı, kuyu ruhsatı, akaryakıt taşıma, depolama ve satış izni, taksi ve otobüs izinleri, işletme izni, içki satış izni, canlı müzik izni, hali arazilerin kiralanması, ağaç kesme izni, gece kulüpleri ve diğer eğlence yerlerinin denetlenmesi, karga vurma izni, oyun makinesi izni, ateş yakma izni, yardım toplama izni, ekim ve dikim izinleri gibi görev ve yetkiler, yerel karakterli olmaları nedeniyle belediyelere devredilebilir. Yerel mahiyetteki bu tür hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yürütülmesi için geçerli bir neden yoktur.

Bu durum karşısında bir tercih yapmak gerekir. Merkezi idarenin taşradaki temsilciliği olan kaymakamlıklar zayıf fonksiyonlarıyla devam mı etmeli? Fonksiyonları güçlendirilmeli mi? Yoksa kaldırılmalı mı? Kaymakamlıkların kaldırılması halinde kamu yönetiminde önemli bir boşluk oluşmayacağı, kaymakamlıklardaki müfettişlerin ve diğer personelin belediyelere

devredilebileceği, kaymakamlıkça yürütülen doğum ve ölüm kayıtlarını tutmak, pasaport ve kimlik hizmetleri, dernek, kulüp ve birliklerin tescili, tabanca ve av ruhsatı, ateşli silah taşıma izni gibi görev ve yetkilerin doğrudan Bakanlıklara bağlı daireler tarafından yürütülebileceği, bazılarının da belediyeler tarafından yürütülebileceği değerlendirilmektedir.

4.2. Sağlık ve Sosyal Güvenlikte Hizmette Adalet ve Eşitlik Sağlanmalı, Erişim ve Hizmet Kalitesi Artırılmalıdır

4.2.1.Sosyal Güvenlik Programları Tek Çatı Altında Birleştirilmelidir

KKTC Sosyal güvenlik sisteminin mali verileri toplu olarak değerlendirilince görülmektedir ki primli ve fonlu bir kapitalizasyon modeli olarak başlamış olan KKTC sosyal güvenlik sistemi artık fiili olarak bir dağıtım (*Pay As You Go*) modeline dönüşmüştür. Şu anda yürürlükte olan Sosyal Sigortalar Fonu ve Sosyal Güvenlik Fonu tanımlanmış fayda (*defined benefit*) esasıyla tasarlandığından fonların kazanç ve kayıp seviyelerinin sigortalıların haklarıyla bir ilişkisi yoktur. Bu durumda, iki ayrı fon (Sosyal Sigortalar Fonu ve Sosyal Güvenlik Fonu) bulundurmanın bir anlamı yoktur. Bu nedenle artık sadece fiktif hale gelmiş olan bu fonların muhasebesi tutulmaktan vazgeçilmeli her iki sosyal güvenlik programı zaman kaybedilmeden birleştirilmelidir. Emeklilik sandığı fonu kapatılmalıdır. Bu yönde bir değişikliğin birkaç yönden getirisi olacaktır. Sosyal sigortalar bütçe ve mali işlemleri daha kolay ve pratik olarak yapılabilecektir. Mali izleme açısından da bu tip bir değişiklik KKTC’de modern bütçe ve mali izleme uygulamalarına geçişe katkıda bulunacaktır. Sosyal sigortalar Dairesince yürütülen istatistik ve aktüerya hesapları ve raporlama süreçleri daha kolay ve net hale gelecektir. Mevzuat alt yapısı 2008 ve 2012 yasaları ile bir yandan oluşmuş (ama fiili olarak parçalı devam eden) Tek Çatı modeline hem mevzuat hem de sosyal güvenlik bütçe ve mali yapısı açısından da yaklaşılmış olacaktır.

4.2.2. Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminin Otomasyonu Sağlanmalı, Kendi İçinde ve Bankacılık Sistemiyle Entegre Bir Yapı Kurulmalıdır

Sosyal sigortaların prim toplama süreçleri, hesapların tutulması, sigorta hizmetleri ve sigortalılara yapılan ödeme süreçlerinin otomasyonu, hak sahipliğinin takibi, sigortalılara yapılan ödeme ve hizmetlerden belirli dönemler boyunca tekrar gerektirenlerin düzenli yapılması kadar durdurulmasını da sağlayan bilgi işleme dayalı bir takip sistemi oluşturulmalıdır. Bu yönde bir sistem ÇSGB’nin Sağlık Bakanlığı, hastaneler, Nüfus idaresi, bankacılık sistemi ve Maliye Bakanlığı ile entegre bir bilgi işlem altyapısı içinde olmasıyla mümkündür. KKTC sosyal güvenlik sisteminde sosyal güvenlik bilgi-işlem sistemlerinin kurulup geliştirilmesinde, gerek Türkiye’deki E-Devlet uygulamaları, gerek SGK’nın bilgi işlem konularındaki bilgi birikiminden azami derecede faydalanılmalıdır.

Her bir sigortalıya ait kayıtlar hem merkez hem şubelerin *online* olarak bağlı olduğu bilgisayarlı bir sistemde tutulmalıdır. Bunun için önce mevcut sistemdeki eksik, hatalı ve mükerrer kayıtlar temizlenmeli ve her bir sigortalının birikimleri, statüleri, hak ve yükümlülük durumları net olarak kaydedilmelidir. Sosyal güvenlik ile ilgili işlemlerde sosyal sigorta numarasından tedrici olarak vazgeçilmesi ve “tekil tanımlayıcı numara” olarak KKTC

vatandaşlık numarasının kullanımına geçilmesi gerekmektedir. Sigortalılar, KKTC vatandaşlık numaralarını kullanarak sigortalılık durumlarını, sosyal güvenlik birikimlerini, emekli aylık düzeylerini, tüm hesap bilgilerini kurum dışından (internet üzerinden) takip edebilmelidirler. Bu şekilde hem sosyal sigortalar sistemlerinin güvenilirliği ve denetlenebilirliği sağlanabilir, hem de sigortalıların işverenlerinin kendilerine karşı yükümlülüklerini yerine getirip getiremediğini de takip etme kapasitesi artacaktır.

4.2.3. Denetim Güçlendirilmelidir

Sosyal Sigortalar Dairesinin ve Çalışma Dairesinin teftiş kapasitelerinin arttırılmasına ihtiyaç vardır. Teftiş kapasitesinin bir yönü işverenlerin çalıştırdıkları işçilerin sosyal sigorta primlerini yatırıp yatırmadıkları, yani kayıt dışı istihdam ile mücadele, bir diğer yönü de çalışanların gelirlerinin doğru olarak beyan edilip edilmediğinin kontrolüdür. İşyerlerinin Maliye Bakanlığı ve ÇSGB'na bildirimlerinin uyumlu olup olmadığına bakılarak çapraz olarak da kontrol edilmesi için yöntem ve protokoller geliştirilmelidir.

4.2.4. İhtiyat Sandığının Uzun Vadeli Tasarruf Yönü Güçlendirilmelidir

İhtiyat sandığının işsizlik fonu yönü yerine çalışanlar için uzun vadeli tasarruf yönünün biraz daha öne çıkarılması hem fonun geleceği hem de bireysel birikimler açısından daha faydalı olacaktır. Mevcut durumda 6 aydan uzun süre işsiz kalanlar veya çalışamayacak olan sigortalılar ihtiyat sandığı birikimlerini çekebilmektedirler. İşsizlik durumunda sigortalıların ihtiyat sandığı birikimlerini toplu olarak çekmesi yerine işsizliğin devam ettiği süre boyunca işsizlik sigortasına benzer bir şekilde aylık ödemeler halinde birikimlerini kullanabilmesi düşünülmelidir.

İhtiyat Sandığının mali kaynaklarının güvencesi ve özerkliği bakımından ve KKTC'de ihtiyat sandığına verilen toplumsal önem açısından, İhtiyat Sandığı uygulamalarında değişiklik yapılsa da, sandığın kurumsal varlığının devamı doğru olacaktır. Öte yandan Orta vadeli süreçte, İhtiyat Sandığı Dairesi içinde bir Fon Yönetimi Birimi kurulmalı ve biriken fonlar devletin borçlanma gereğinin de azalmasına paralel olarak verimli yatırım alanlarında (sermaye piyasalarında) değerlendirilmelidir.

4.2.5. Genel Sağlık Sigortasına Geçilmelidir

Farklı nüfus guruplarının farklı hak ve yükümlülüklerle sahip olduğu, parçalı yapıya sahip KKTC sosyal güvenlik sistemi yerine tüm nüfusu kapsayacak bir genel sağlık sigortası kurulmalı (GSS) ve bu kapsamda vatandaşların sağlık hizmetlerine ulaşımında ve bu hizmetleri kullanımındaki engelleri ortadan kaldırarak, herkesin aynı haklara sahip olması sağlanmalıdır. Hizmet kalitesini arttırmak, her hastaya eşit düzeyde temel sağlık hizmetini sunmak ve hasta ile doktor arasındaki para ilişkisini ortadan kaldırmak için toplumun bütününe kapsayan zorunlu sağlık sigortacılığı sistemine ihtiyaç vardır.

Yoksullar için sağlık sigortası primi, kamu tarafından sosyal yardımlara ayrılan kaynaktan karşılanmalıdır. 18 yaş altındaki bireylerin ebeveynlerinin prim borcuna bakılmaksızın ücret ödemediği sağlık hizmeti alması sağlanmalıdır.

GSS'ye geçiş sürecinin planlanması ve geçişin uygulamaya konması için GSS Geçiş Koordinasyon Kurulu oluşturulmalıdır. Bu kurul ÇSGB, Sağlık Bakanlığı, kamu hastaneleri yöneticileri, vb. gibi kurumları bir araya getirmelidir. GSS ile ilgili ayrıntılı öneriler hem Sosyal Güvenlik hem de Sağlık raporunda yer almaktadır.

4.2.6. Sağlık Hizmetlerinin Sunumu İle Finansmanının Birbirinden Ayrılması Sağlanmalıdır

Sağlık hizmetlerinin finansmanı ile sunumunun ayrıştırılması ve bunun sürdürülebilirliğinin sağlanması konusu üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Mevcut sosyal güvence sağlayan sistemlerin birleştirilerek tek çatı altında toplanması, kamu ve özel sektörden sağlık hizmeti satın alınarak ödemelerin de yeni kurulacak olan sosyal güvenlik kurumu eliyle belli kural ve kaideler dahilinde yapılması sistemin regülasyonu ve işletilmesi açısından atılacak olan en önemli reform adımlarının başında gelmektedir.

4.2.7.Sağlık Hizmet Sunucularına Yapılan Ödemeler Net Kurallara Bağlanmalıdır

Gerek kamudaki gerek özel sektördeki sağlık hizmet sunucularına yapılan ödemeler net kurallara bağlanmalıdır. Sağlık ve sigorta sisteminde yapılacak düzenlemelerle birlikte sağlık hizmetlerinin bedellerinin hizmet sunuculara ödenmesi bir takvime bağlanmalı ve aksatılmadan gerçekleştirebilecek altyapı hazırlanmalıdır. Sağlık sunumunun ve sağlık hizmetlerinin gerek devlet gerek vatandaşın ödeme yaptığı tüm alanlarında, elektronik fatura ve hizmet kontrol sistemi geliştirilmelidir. Mali yönden gelir, gider ve stok kayıtlarının sağlıklı olması, hizmet yönünden de hasta sağlık kayıtları ve diğer istatistiksel işlemlerin yapılabilmesi için hastaneler ve diğer sağlık kurumlarında sağlıklı işleyen bir otomasyon sistemi kurulmalıdır. GSS sürecinde hem sosyal güvenlik hem sağlık sisteminin ortak bir veritabanı çatısı altında birleştirilmesi gerekecektir.

4.2.8. Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinde Aile Hekimliği Sistemine Geçilmelidir

Birinci basamakta kişilerin sürekli ilişkide bulunacağı sözleşmeli aile hekimliği sistemi önerilmektedir. Sözleşme direkt sağlık hizmeti sunan birinci basamak hekimleriyle yapılabilir. Dengeli bir şekilde yayılmış poliklinikler veya aile hekimliği birimleri hem birinci basamak sağlık hizmetlerini hem de kişisel koruyucu hizmetleri sunacaktır. Aile hekimleri, kamu hizmetinde maaşlı çalışan hekimlerin ve özel muayenahanelerinde ücret karşılığı hizmet veren hekimlerin aile hekimine dönüştürülmesi ile oluşturulması öngörülmektedir. Özel olanlarda dahil olmak üzere her türlü ayaktan tedavi merkezi ve özel muayenahanelerle daha önceden belirlenmiş standartlara ulaştıkları sürece sözleşme yapılabilir. Sözleşmeli ilişkinin, bireylerin aile hekimini özgürce seçmesi, hizmetlerin daha verimli ve ihtiyaçlara cevap verecek tarzda üretilmesi için teşvikler getirmesi beklenmektedir.

4.2.9. İkinci ve Üçüncü Basamakta Belli Ölçüde Özerklik Sağlanmalıdır

Hastane yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik yerine daha fazla yetki verilmek suretiyle kamu hastanelerinin, çıktılarını artırmak ve birim maliyetlerini düşürmek, aynı zamanda bugünkünden daha yüksek kalitede hizmet standartlarını yakalamak için çalışmaları teşvik edilmelidir. Hastane finansman kaynağı olarak döner sermayelerin kurulması suretiyle ve gelirlerinin sağladığı esneklikle iyi performans ödüllendirerek çalışanlara ek ödeme yapılabilir. Performans sistemi kıstasları belirlenirken Türkiye'nin bu konudaki yakın dönem deneyimi tüm olumlu ve olumsuz yönleriyle dikkatle incelenmelidir. Performans sisteminin hastaya verilen hekimlik hizmetinin kalitesini arttıran, ama sağlık çalışanlarının başarı kıstaslarını ve motivasyonlarını sadece performans ödemesine, gün içinde muayene edilen, ameliyat edilen hasta sayısına indirgemeyen bir yapıda olması sağlanmalıdır.

4.2.10. Özel Hastaneler ve Kliniklerden Hizmet Alımına İlişkin Düzenlemeler Yapılmalıdır

KKTC'de modern özel hastane²⁷ ve özel klinikler mevcuttur. Bu hastane ve kliniklerden her alanda faydalanacak şekilde hizmet satın alması yapacak sözleşmeler hazırlanmalı ancak hastaların yapacakları ödemelerin sınırları belirlenmelidir. Özel Hastanelerin mevcut kapasiteleri kullanılarak hastalar tarafından herhangi bir ücret ödmeden kardiyovasküler cerrahi ve onkoloji servislerinden paket hizmetler alınabilir. KKTC'de kamuda diş hekimi ve diş ünite sayısı yeterli değildir; fakat ülkede aktif bir şekilde hizmet veren bir diş hekimliği fakültesi bulunmaktadır. Diş hekimliği fakültesinden kamuda verilemeyen hizmetler alınabilmeli, aile diş hekimliği sistemine geçilerek özel sektörde çalışan hekimlerden de ağız ve diş sağlığı konusunda hizmet satın alınmalıdır.

4.2.11. Acil Sağlık Hizmetleri Güçlendirilmelidir

KKTC'de 112 acil sağlık hizmetlerinin (Hızır merkezleri) güçlendirilmesi, ambulansların sayısal, model ve donanım açısından güçlendirilmesi, ayrıca telefonlu haberleşme sistemi yanında telsizli sisteme de geçilmesi uygun olabilir. Acil nöbeti tutan doktorlar için iyileştirmeler yapılmalıdır.

4.2.12. Kıbrıs'ta Yaşayan T.C. Vatandaşlarının Sağlık Giderleri SGK Tarafından Ödenmelidir

Kıbrıs'ta yaşayan TC vatandaşları Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınarak, sağlık giderlerinin SGK tarafından finanse edilmesi sağlanmalıdır. Bunun için 5510 sayılı Kanunda Türkiye'de ikamet etme şartı KKTC için özel imkan sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.²⁸

KKTC'de yaşayanlar Türkiye'de sağlıkla ilgili işlemlerini aksatmadan ve gereksiz zaman kaybına uğramadan yapabilmeleri için Medula sistemine kayıt edilmeli ve provizyon sorgulamasında da kolaylıkla provizyon alabilmelidirler.

²⁷ Yakın Doğu Üniversitesi Hastanesi 2011 yılında faaliyete başlanmış 250 yatak kapasitesiyle nitelikli hizmet vermektedir

²⁸ Bu yönde bir öneri Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı Görev Raporu'nda da yapılmıştır.

4.2.13. Sağlık Personelinin Tam Zamanlı Çalışmasına Yönelik Düzenlemeler Yapılmalıdır

Kıbrıs Tabipler Birliği'nin Tam Gün Yasasına ait görüşlerinde belirttiği gibi kabul edilebilir bir ücret aldıklarında hekimler özel sektörde veya muayenhanede çalışmaktan yana değiller ve bundan da çok hoşlanmamaktadırlar. Hekimlerim kamu sağlık tesislerinde tam gün çalışmasının teşvik edilmesi reform çalışmalarını önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Elbette bu kapsamda sağlık çalışanlarının performansına dayalı ek ödeme sistemi ile desteklenmesi ve gönüllü olarak kamu hastane ve sağlık tesislerinde tam gün çalışmalarının yolunun açılması gereklidir. Bu sayede hem personel verimliliği hem de kamu sağlık kurumlarının verimliliklerinin artışı sağlanabilir.

4.3. Telekomünikasyon, Ulaştırma Gibi Altyapı Hizmetlerinde Kamunun Görevleri ve Örgütlenmesi Yeniden Yapılanmalı, Rekabet Sağlanmalıdır

4.3.1. Telekomünikasyon Dairesi Şirketleştirilmelidir

Bir yandan her geçen yıl KKTC Telekom'un pazar payı abone sayısı açısından azalırken, diğer taraftan KKTC'deki mobil telefon operatörlerinin abone sayılarında yakaladıkları artış oranı, AB ortalamalarından ve mukayese yapılan ülkelerdeki mobil telefon operatörlerinin abone sayısı artış oranlarından daha fazla gerçekleşmiştir. Bu iki istatistik, KKTC Telekom'un mobil telefon operatörleri ile rekabette oldukça zorlandığının önemli göstergeleridir. KKTC Telekom'un daha hızlı karar alma süreçlerine ve personel politikalarında esnekliğe kavuşması, teknolojik altyapısını kamunun tasarruf amaçlı mali tedbirlerine takılmadan yenileyebilmesi ve işletmecilik anlayışının başta mobil telefon operatörleri olmak üzere pazardaki diğer rakipleriyle rekabet edebilir seviyeye ulaşması açısından KKTC Telekom'un önce şirketleştirilmeli, sonrasında da özelleştirilmesi üzerinde durulmalıdır.

4.3.2. Bilgi Toplumu Ajansı Kurulmalıdır

KKTC'de e-devlet ve bilgi toplumu uygulamalarını içeren **Kamunet** sistemi ve **Kamunet ile ilgili Kurullar** halen Başbakanlık bünyesinde yürütülmektedir. KKTC'de Başbakanlık altındaki birimlere ve Başbakanlığa bağlı kurumlara bakıldığında ise, bir dönem Türkiye'de de yaşandığı üzere, çok sayıda birim ve görevin Başbakanlık altında toplanması sonucunda Başbakanlığın asli görevlerini olumsuz yönde etkileyecek bir şişkinlik meydana geldiği görülmektedir. Bu çerçevede, bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda yetkin bakanlığın Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı olması nedeniyle bu raporda bilgi toplumu ve e-devlet uygulamalarının koordinasyonunun Başbakanlıktan alınarak Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığına, tercihen doğrudan Bakanlık olarak kurulacak bir **Bilgi Toplumu Ajansı** yoluyla devredilmesi önerilmektedir.

4.3.3. Kara Ulaştırması Dairesi Kurulmalıdır

Kara ulaştırması sektöründeki görev ve yetkilerin farklı Bakanlıklar altındaki birimlere verilmiş olması, sektörün tek bir elden daha verimli ve etkili bir şekilde yönetilmesine engel

olmaktadır. Bu sorunun aşılması ve ilgili Bakanlık olan Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığına sektörü yönetme, yönlendirme ve denetleme araçlarının verilmesi için Bakanlık altında bir **Kara Ulaştırması Dairesinin** kurulması önerilmektedir.

4.3.4. Meteoroloji Dairesi Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığına Bağlanmalıdır

Meteoroloji Dairesi tarafından üretilen veriler tarım, çevre, ulaştırma ve turizm gibi birçok sektör tarafından kullanılmaktadır. Nitekim Daire geçmişte Tarım, Çevre, Doğal Kaynaklar gibi çeşitli Bakanlıkların çatısı altında faaliyetlerini sürdürmüş olup, son olarak Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı altında faaliyetlerini sürdürülmüştür. Benzer bir durum Raporumuzda karşılaştırma yaptığımız ülkelerde de görülmekte ve meteoroloji hizmeti veren kurumlar çeşitli bakanlıklara bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedirler. İzlanda'da Çevre Bakanlığı, Güney Kıbrıs Rum Yönetiminde Tarım, Doğal Kaynaklar ve Çevre Bakanlığı altında örgütlenen meteoroloji kuruluşları Malta'da Malta Uluslararası Havaalanının alt bir birimi olarak teşkilatlanmıştır. Meteoroloji Dairesi şu an Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığına bağlı olmasına rağmen, Daire için en doğru adresin Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı olacağı düşünülmektedir.

4.3.5. Posta Dairesi Şirket Olarak Yapılandırılmalı ve Sektör Rekabete Açılmalıdır

Geleneksel olarak kamu kuruluşu statüsünde faaliyet gösteren posta hizmeti sunucuları iki temel gelişme, (i) elektronik haberleşme araçları kullanımının her geçen gün artması ve (ii) posta sektörünün rekabete açılması ve posta işletmelerinin tekel haklarının zaman içinde aşamalı olarak kaldırılması, sonrasında oldukça zorlu bir döneme girmişlerdir. Bütün bu olumsuzluklar karşısında yeni gelir kaynakları arayışına giren posta hizmeti sunucuları, yaygın hizmet ağlarının avantajından istifade ederek, posta hizmetlerinin yanında çeşitli finansal hizmetlere yönelmektedir.

Diğer taraftan evrensel hizmet anlayışı çerçevesinde posta hizmetlerinin en ücra yerleşim yerlerine kadar belirli bir kalite ve makul bir fiyat seviyesinden ulaşması genel kabul gören bir esastır. Bu prensip kapsamında evrensel hizmet yükümlülüğü bulunan posta hizmeti sunucuları, uzak ve düşük nüfuslu olmaları nedeniyle hizmet sunmanın karlı olmadığı yerleşim yerlerine dahi hizmet sunmakla yükümlü olup, bu tür hizmetler karşılığında devletten finansal destek alabilmektedirler.

Bütün bu gelişmeler ışığında, KKTC Posta Dairesinin Bakanlık çatısı altında bir Daire olarak yeni gelişmelere ayak uydurması oldukça zor görünmekte olup, KKTC posta sektöründe ve Posta Dairesinde genel bir yeniden yapılandırmaya gidilmesi zaruri görülmektedir.

Bu çerçevede Posta Dairesinin geleceği ile ilgili olarak üç alternatif öne çıkmaktadır. Posta Dairesinin geleceğine yönelik alternatiflerden ilki, **Posta Dairesini kapatmak** ve posta piyasasındaki hizmet sunumunu, sektörün rekabete açılması ile beraber sektörde faaliyet göstermesi beklenen (veya ümit edilen) özel şirketlere bırakmaktır. Posta Dairesinin geleceği ile ilgili izlenebilecek ikinci yol, **Posta Dairesinin bir kamu şirketi olarak yeniden**

yapılandırılmasıdır. Posta Dairesi için gündeme gelebilecek üçüncü alternatif ise, **Dairenin kısmen veya tamamen özelleştirilmesidir. Bu rapor yukarıda sayılan alternatiflerden ikincisini önermektedir.** Posta Dairesinin bir kamu şirketi olarak yeniden yapılandırılmasını içeren alternatifin seçilmesinin nedeni, diğer alternatiflere göre hayata geçirilmesinin daha kolay olması, artılarının da fazla, olumsuz yönlerinin ise daha az olmasıdır. (Bakınız dikey rapor)

KKTC Cumhuriyet Meclisinin 29 Aralık 2011 tarihli 24. birleşiminde oybirliğiyle kabul edilen “Elektronik Haberleşme Yasası” şu anki haliyle posta hizmetlerinin düzenlenmesine yönelik hükümler içermemektedir. Ancak bu raporda daha önce de belirtildiği üzere, Posta Dairesi tarafından verilen hizmetler yanında özel işletmeler de herhangi bir yasal çerçeve mevcut olmamasına rağmen posta ve benzeri hizmetleri vermeye devam etmektedir. Öte yandan Posta Dairesinin şirketleşmesi durumunda, yeni şirket tarafından verilen hizmetlerin bağımsız bir düzenleyici otorite tarafından izlenmesi, denetlenmesi ve düzenlenmesi gereği ortaya çıkacaktır.

Elektronik Haberleşme Yasa Tasarısı kapsamına posta hizmetlerinin dahil edilmesi ile, sektörün düzenlenmesi, sektörde faaliyet gösteren tüm işletmelerin yetkilendirilmesi, denetlenmesi, sektörde rekabet ortamının tesisi ve tüketici haklarının yasalarla koruma altına alınması sağlanabilecektir. Ayrıca şirketleştirilecek Posta Dairesinin ilerleyen zamanda özelleştirilmesi gündeme gelmesi ihtimaline karşın gerekli yasal altyapı hazırlanmış olacaktır

4.3.6. Liman İşçileri Şirketine Verilen İmtiyaz Kaldırılmalı ve Limanları Özelleştirmenin Yapılabilirliği Analiz Edilmelidir

6/1976 Sayılı Kıbrıs Türk Liman İşçileri Şirketi Yasası hali hazırda liman hizmetlerinin önemli bir kısmını, Kıbrıs Türk Liman İşçileri Şirketine imtiyaz vermek suretiyle özelleştirmiş durumdadır. Ancak Kıbrıs Türk Liman İşçileri Şirketine önemli bir imtiyaz verilmesine rağmen, bu imtiyaz karşılığında şirketçe devlete herhangi bir imtiyaz hakkı bedeli ödenmemektedir.

Yetkililer tarafından bu imtiyazın işçilerin emekliye ayrılmasıyla 2 yıl içinde kendiliğinden sonlanacağı ifade edilmektedir. Bu fırsat da değerlendirilerek liman hizmetlerinde rekabet ortamının sağlanması ve verimliliğin artırılması amacıyla Kıbrıs Türk Liman İşçileri Şirketine 6/1976 Sayılı Kanunla tanınan imtiyazın kaldırılmasını zaruri görülmektedir. Daha sonra Özelleştirme Ana Planı kapsamında halen yoğun bir trafiğe sahip olan Gazimağusa Limanı ile Girne Limanının ve hatta şu anda atıl durumda bulunan Gemikonağı Limanının özelleştirilmesi alternatifinin yapılabilirliğinin analiz edilmesinde yarar görülmektedir.

4.4. Enerji Sektörü Ayırıştırma Temelinde Yeniden Yapılanmalı Hizmet Kalitesi Artırılmalı, Fiyatlarda Etkinlik Sağlanmalıdır

4.4.1. Sektör Ayırıştırılmalı, Özelleştirme Çalışmaları Bu Çerçevede Yürütülmelidir

KIB-TEK'in elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri ayrıştırılmalıdır. Ayrıştırma sağlandıktan sonra KIB-TEK'in kısmî özelleştirmesi uygulamaya konulmalıdır. KKTC'nin elektrik sisteminin ölçek ve niteliği düşünüldüğünde, elektrik iletim faaliyetlerinin devletin (KIB-TEK'in) elinde kalmasının uygun olacağı, özelleştirme çalışmalarına elektrik dağıtım hizmetlerinden başlanması gerektiği düşünülmektedir.

KKTC'deki dağıtım hizmetlerinin üç bölgeye (Lefkoşa, Girne ve Magosa) ayrılması, bu bölgelerin dağıtım hizmetlerinin belli süreler için özel sektöre devredilmesi, bunun için bir ihale düzenlenmesi, ayrıca hizmet yükümlülüğünü devralacak şirketlerin tüketicileri mağdur etmelerini önlemeye yönelik mevzuat güçlendirmesine gidilmesi gerekmektedir.

Elektrik dağıtım özelleştirmelerinin tamamlanmasını müteakip, kamu (KIB-TEK) elindeki santrallerin de özelleştirilmesi için çalışmalara başlanmalıdır. Kurulacak piyasa yapısında KIB-TEK hem elektrik iletim ve hem de özelleştirilene kadar elektrik üretim, AKSA ve sonradan piyasaya giren diğer üreticiler, yatırım bedelini tüketicilere yansıtmayacaktır. Söz konusu üreticiler, iletim sisteminin sahibi KIB-TEK'e iletim tarifesi ödeyecektir. Elektrik dağıtım şirketleri ise KIB-TEK'ten ve diğer üreticilerden aldıkları elektriğin fiyatı üzerine bir üst otorite tarafından (bunun için kurulması planlanan Enerji Dairesi'nin uygun olacağı görülmektedir) belirlenmiş makul kâr miktarını koyarak nihai tüketicinin satış fiyatını belirleyecektir.

Piyasa yapısı oluştuğunda, elektrik dağıtım şirketlerinin bilançoları kanunla yetkilendirilmiş otorite (Enerji Dairesi altında kurulabilecek "Elektrik İşleri Şubesi"nin bu iş için uygun olacağı değerlendirilmektedir) veya bu otoritenin hizmet almayı uygun gördüğü malî müşavirlik firmaları tarafından denetlenecektir. Keza bu dağıtım şirketlerinin yeni yatırım ihtiyaçları da ilgili otoritenin onayına tâbi olacaktır. Böylece bu dağıtım şirketlerinin tarifeleri maliyetleri yansıtacak bir şekilde belirlenecek, ancak ölçsüz kâr hedefiyle tüketicinin ezilmesine müsaade edilmeyecektir.

Kurulması önerilen "Elektrik İşleri Şubesi"nin, hem elektrik üretim ve hem de elektrik dağıtım faaliyetleriyle ilgili olarak lisans verme konularından sorumlu kılınması, piyasadaki alım-satım faaliyetlerinin bu lisanslara tâbi olmasının mevzuatla düzenlenmesi yerinde görülmektedir. Piyasanın gelişim seyrine bağlı olarak toptan satış, serbest tüketici, azami brüt kâr marjı gibi hususların da bu şube tarafından düzenlenebileceği değerlendirilmektedir.

4.4.2. Tarifeler Basitleştirilmelidir

Mevcut durumda, tarife içinde tüketiciler 10 ayrı biçimde tanımlanmakta, faz ve dilim farklılıkları hariç toplamda 18 ayrı tarife bileşeni ortaya çıkmaktadır. KKTC'de tahsilât yönetimini zorlaştıran karmaşık tarife yapısının basitleştirilmesi gerekmekte olup, Malta'daki sistemin KKTC'ye uygun olabileceği değerlendirilmektedir. Malta'daki sistemde, tarife dallandırılmış olmakla birlikte, önce iki temel bileşene (konut ve konut-dışı) bölünmekte, sonra tüketim aralıklarına göre kendi içinde ayrıştırılmaktadır. KKTC'de de 3 zamanlı tarife sistemine geçilmesi, bunun için gerekli teknik altyapının (sayaçların değişimi) büyük hacimli tüketicilerden başlamak üzere tesis edilmesi uygun olacaktır.

4.4.3. Alacak Tahsili ve Sübvansiyon Politikaları Etkinleştirilmelidir

Borçlarını ödemeyen turizmciler ve sulamacıların ödeyemedikleri borçların yeniden yapılandırılması kapsamında, tarım ve turizm sektörlerinde verilen doğrudan destek kredileri ve teşvik kredilerinin belirli kısımlarının elektrik borcunun ödenmesinde kullanılması (doğrudan teşviklerinin belli bir yüzdesinin elektrik borcunda kullanılmasının zorunlu hâle getirilmesi veya doğrudan mahsuplaşma yönteminin belirlenmesi) gündeme alınmalıdır.

Hükümetin belli sektör ve/veya üretici/tüketici grubunu sübvansiyon etmek istediğinde başvuracağı yöntem, bu gruplara uygulanan elektrik fiyatını düşürmek olmamalıdır. Burada, Türkiye’deki 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 13. maddesinin “c” fıkrasında kayıt altına alınan yaklaşımın bir benzerinin KKTC elektrik piyasası için düşünülmesi faydalı olabilecektir. Nitekim 2011 yılında ödemelerini düzenli yapan sanayi aboneleri için Hükümet tarafından bir teşvik sağlanmıştır. Aynı bir kalem olarak bütçeye konulan bu desteğin, diğer tüketici grupları için de düşünülmesi önemlidir.

4.4.4. KIB-TEK’in Etkinleştirilmesi Amacıyla Özelleştirme Öncesi ve Sonrası İçin Farklılaşan Kapsamlı Tedbirler Alınmalıdır

1) KIB-TEK’in emekli personele ödediği maaşların oluşturduğu mali yükün kaldırılabilmesi için, emekli aylık ödemelerinin KIB-TEK veya KIB-TEK yerine kurulacak kurumun bütçesi dışına alınması uygun olacaktır. Konunun, KKTC’deki genel sigorta politikaları ekseninde yeniden ele alınması ve KIB-TEK’ten emekli olan memur sayısının artmasıyla çok daha büyük bir mesele hâline gelecek olan bu durumun ivedilikle düzeltilmesi için adımlar atılması önem taşımaktadır.

2) KIB-TEK’in personel fazlası olduğu ve bunun bir atıl işgücü yarattığı görülmekte ise de, bu tespitin ayrıntılı bir norm kadro çalışmasına dayandırılması gerekli görülmektedir.

3) KIB-TEK personelinin kamu düzeni içinde yer alan diğer kurumlardaki çalışanlardan daha yüksek özlük haklarına sahip olması durumu kademeli olarak azaltılmalıdır.

4) Kamu kurumlarının elektrik borç ödemelerinde iyileştirme sağlamak için ita amirleri başta olmak üzere müteselsil sorumluluk ilkesinin kuvvetlendirilmesi, alınması gereken öncelikli tedbirlerden birisidir. Borçlar ödenmediğinde ortaya çıkacak müteselsil sorumluluk konusunda hükümetin kararlı olduğu gösterilmelidir.

5) Elektrik dağıtım özelleştirmeleri yapılan kadar, KIB-TEK’in kamu kurumlarından alacaklarını tahsil edebilmesi için faaliyetler düzenli olarak sürdürülmelidir. Öncelikle devlet daireleri, belediyeler ve büyük miktarda enerji tüketen kuruluşlara yönelik bir tahsilât programı oluşturulmalıdır. Faturasını ödemediği için elektriği kesilen özel işletmelere karşı da kararlı bir tutum uygulanmalı, bu konudaki siyasî müdahaleler ortadan kaldırılmalıdır.

6) KIB-TEK’in ve KIB-TEK ardılı olarak kurulacak/kalacak şirketin bağımsız denetçiler tarafından her yıl denetlenmesi de malî yönetim açısından önemli görülmektedir. Bunun için gerekiyorsa yasal değişiklik yapılmalıdır.

7) KIB-TEK'in bilanço ve gelir tablosu güncel ve gerçekçi biçimde hazırlanması temin edilmelidir.

8) KIB-TEK'in Yönetim Kurulu'na yapılan atamaların sürekli tartışma konusu olmaktan çıkarılabilmesi için, Yönetim Kurulu'na yapılacak atamalarla ilgili standartlar değiştirilmelidir. Bu konuda KKTC Elektrik Kurumu (Ayrıştırma ve Yapılandırma) Yasa Tasarısı'nın 15'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan düzenlemeler bir model teşkil edebilecektir. Söz konusu düzenlemelerin, standartları daha belirgin ve yüksek hâle getirecek şekilde (örneğin bütün üyelerin üniversite mezunu olması, sektörde en az 5 yıllık deneyiminin olması, vb.) revize edilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

9) KIB-TEK içi terfi ve atamalarda da standart kriter eksikliği yaşandığı ve bu tür atamalarda siyasî müdahalelerin belirgin biçimde kendisini belli ettiği yolunda güçlü bir algı mevcuttur. KIB-TEK'in bu algıdan kurtulması için KIB-TEK'teki müdür muavini, bölüm yöneticisi gibi idarî görev atamaları için bir sınav sistemi üzerinde düşünülmeli, gerekiyorsa bu husus da bir mevzuat düzenlemesiyle teminat altına alınmalıdır.

10) Özelleştirmeler tamamlanana kadar elektrik fiyatına yönelik tarife ayarlamasında standart bir yöntem (tarife grupları arasında sabit bir ağırlıklandırma) geliştirilmeli, maliyetleri esas alan ve periyodik olarak güncellenen bir fiyatlandırma metodolojisi oluşturulmalıdır.

4.4.5. Arz Güvenliği, Enerji Verimliliği ve Yenilenebilir Enerjinin Desteklenmesi Yönünde Politika ve Uygulamalar Geliştirilmelidir

1) Petrol ürünlerine yönelik ulusal stok kapasitesinin artırılması gerekmektedir. Bunun için değerlendirmesi süren yeni stok projesinin biran önce hayata geçirilmesi, bu proje uygun görülüyorsa ise yeni projelerin teşvik edilmesi önemlidir.

2) Elektrik üretim ortalama maliyetlerinin (yakıt fiyatlarının sabit kalması durumunda bile) kısa ve orta vadede artması kaçınılmaz görülmektedir. Bu şartlar altında Türkiye'den denizaltı kablo ile elektrik getirilmesi hem maliyet hem de sistem ve arz güvenilirliği açısından uygun bir seçenek haline gelmektedir. Bu seçenek hakkındaki çalışmalara, iki ülke hükümetleri arasındaki yakın işbirliği çerçevesinde devam edilmesi önem taşımaktadır.

3) Elektrik sisteminde 12 merkezde yapımı bitirilen, ancak 12 merkezde daha kurulması icap eden SCADA sistemi projesinin tamamlanması gerekmektedir. Sistemdeki tüm sayaçların (yaklaşık 137 bin) ancak %15 kadarını değiştiren dönüşüm projesinin ilk uygulama sonuçları incelenmeli, bir maliyet-fayda analizi gerçekleştirilmelidir. Bu analiz sonucunda umulan faydaların sağlandığı tespit edilirse, sistemdeki tüm sayaçların değiştirilmesi yoluna gidilmelidir.

4) KKTC'nin rüzgâr potansiyelinin sağlıklı biçimde tespiti için, öncelikle önceden seçilmiş alanlarda rüzgâr gözlem istasyonları kurulmalı, ölçüm çalışmalarına başlanmalı, eşzamanlı olarak kaynak bilgilerinin üretilmesi çalışmaları yürütülmelidir. Bu kapsamda, ülke belirli bir çözünürlükte grid'lere bölünmeli ve oluşan her bir grid noktası için meteorolojik modeller kullanılarak çeşitli veriler üretilmeli, daha sonra potansiyel dağılımı haritaları (rüzgâr enerjisi potansiyel atlası) hazırlanmalıdır. Coğrafi bilgi sistemleri yoluyla oluşturulan haritalar ile

potansiyel dağılım haritaları bütünleştirilmeli, böylece yatırım yapılabilir alanlar görünür hâle getirilmelidir. Bütün bu çalışmaların tamamlanmasından sonra uygun alanlarda ön fizibilite çalışmalarına geçilmesi, adada rüzgâr enerjisinin hızla ve sağlıklı biçimde gelişmesine katkı sağlayacaktır.

5) KKTC’de biyokütle ve çöp gazından elektrik üretilmesi de değerlendirilmesi gereken alternatiflerden birisidir. Gerek bitki artıkları gerekse hayvansal atıkların yoğunlaştığı tarımsal bölgeler ile toplulaştırılmış merkezlerde bu organik maddelerin toplanma seçeneği bilimsel bir yöntemle incelenmeli, potansiyelin büyüklüğü ve bu potansiyelin ne kadarının elektrik üretiminde kullanılmasının mümkün olabileceği bir ön raporla tespit edilmelidir. Aynı kapsamda, belediye çöplükleri ve kanalizasyon atıklarının kullanılabilirlikleri ile bunlardan elde edilebilecek teorik metan gazı miktarı da hesaplanmalıdır.

6) Klimaların çok yaygın olarak kullanıldığı KKTC’de özellikle büyük hacimli ve tek kullanım amaçlı binalarda (sanayi binaları, hizmet binaları, ticarî binalar, resmî daireler, vb.) güneş enerjisinin soğutma amaçlı olarak değerlendirilmesi de üzerinde düşünülmesi gerekli seçeneklerden birisidir.

7) KKTC’deki enerji ve özellikle de elektrik kullanımına yönelik müstakil bir “Enerji Verimliliği Eylem Planı” hazırlanması, bu planın diğer tüm bakanlık ve kuruluşları da içine alan bir komite tarafından koordine edilerek yürütülmesi gereklidir.

8) Klimaların ve elektrikli ısıtıcıların KKTC’nin toplam elektrik sarfiyatında önemli bir paya sahip olduğu değerlendirilmektedir. Ancak bunların ne kadarının A ve üstü sınıfta, ne kadarının görece düşük kalitede olduğu bilinmemektedir. Düşük kaliteli klima ve elektrikli ısıtıcılar için bir değişim kampanyası başlatılması, bu programın Hükümet tarafından desteklenmesi önemli bir tasarruf sağlayabilecektir. Destek mekanizmasının nasıl olacağı Bakanlar Kurulu’nca belirlenmelidir.

9) KKTC’deki binaların iklimlendirme (ısıtma ve soğutma) için harcadıkları enerji yüklerinin hesaplanması, ideal enerji ihtiyaçlarının belirlenmesi, dolayısıyla yeni yapılacak binalarda uyulması gereken mimarî standartların bu esasa göre şekillendirilmesi yerinde olacaktır. Türkiye’de 2009 yılında yürürlüğe giren Binalarda Enerji Performansı Yönetmeliği bu konuda model olabilecek düzenlemeler içermektedir

4.5. Tarım Sektöründe Kurumsal Yapı ve Politikalar KKTC Su Temin Projesi’nin Getirdiği Fırsatları da Dikkate Alarak Gözden Geçirilmelidir

KKTC Su Temin Projesi ile Anamur-Dragon Çayı üzerinde inşa edilecek Alaköprü Barajı’ndan sabit debi esasına göre alınacak yıllık 75 milyon m³su, KKTC’ye isale edilecektir. 106 km uzunluğundaki hat ile KKTC’ye isale edilecek yıllık 75 milyon m³ suyun 37,76 milyon m³’ü (% 50,3) içme-kullanma suyuna ve 37,24 milyon m³’ü (% 49,7) sulama suyuna tahsis edilmiştir. Küçük bir ada ülkesi olması ve kısıtlı doğal kaynakları sebebiyle KKTC’nin kalkınmasına, Türkiye’den içme, kullanma ve sulama suyu götürülmesi, önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

Projenin gerçekleşmesi ile adanın en büyük ovalarından biri olan ancak kuraklıktan verimli kullanılamayan Meserya Ovası'nda 4 824 ha'lık bir alanda yapılacak sulu tarım ile yüksek gelir artışları sağlanması beklenmektedir.

1)Bu çerçevede KKTC Su Temini Projesinin getirdiği fırsatları hayata geçirebilecek AB'nin tarım, kırsal kalkınma, hayvan ve bitki sağlığı ile gıda güvenliği konularında yaşadığı değişimleri dikkate alan, ihracat açısından karşılaştırmalı rekabetçi üstünlüğe sahip ürün yetiştirme imkanlarını ortaya koyan, **orta-uzun vadeli bir tarımsal kalkınma programı** şimdiden hazırlanmalıdır. Programın etkili biçimde hayata geçirilebilmesi için bakanlık bünyesinde aşağıda belirtilen kurumsal yapılanma önerilerinin hayata geçirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

2)Bütçeleme ve Ödeme Şubesi Kurulmalıdır. Kırsal kalkınma programı yardımları, DGD gibi tarımsal destekler, Tarım Sigortası Fonu ödemeleri, ihracat yardımı ve sektörel destekler konusunda bir merkezden izlenen ve daha önce bahsedildiği gibi tarım bilgi sistemleri ile desteklenen bir bütçeleme ve ödeme organizasyonunun oluşturulması, bunun aynı zamanda harcama denetimine de yardımcı olması tarıma ayrılan bütçenin daha iyi yönetilmesini sağlayacaktır. Bu organizasyonun sağlanması için AB sisteminde olduğu gibi bir Ödeme Ajansı kurulması için üyeliğin beklenmesi uygun olacaktır. Bunun yerine, tarım politikaları için sağlanan kaynağı eşgüdüm içerisinde değerlendirmek ve amaca uygun harcanmasını sağlamak üzere bir **Bütçeleme ve Ödeme Şubesi** kurulmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Bu birim Genel Tarım Sigortasının da amacına uygun işletilmesine yardımcı olurken muhasebenin tek elden yürütülmesini sağlayacaktır. KKTC Bütçe Dairesiyle olan ilişkileri de bu birim yürüteceğinden daha verimli kurumsal ilişkinin de kurulabileceği düşünülmektedir. Bu birim, politika geliştirme ve izleme fonksiyonu üstlenecek merkezi bir daire içerisinde ele alınabilir.

3) Jeoloji ve Maden Dairesi Ekonomi ve Enerji Bakanlığına aktarılmalıdır. Bakanlık Dairelerinin değerlendirilmesinden çıkan önemli sonuçlar bulunmaktadır. Bunlardan en temel değişiklik alanlarından birisi, Jeoloji ve Maden Dairesine ilişkindir. Söz konusu Dairenin son dönemde daha çok yeraltı petrol zenginliklerinin araştırılması ve arama çalışmaları, su kaynaklarının araştırılması ve korunması gibi konularda çalışmakta olduğu, Petrol Yasası taslağı üzerinde çalıştığı belirlenmiştir. Bu durum söz konusu Dairenin önümüzdeki dönemde enerji konularına doğru daha eğilimli olabileceğini göstermektedir. Bakıldığında Dairenin Su İşleri Dairesi ile çakışan görevleri de olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, **Jeoloji ve Maden Dairesinin Ekonomi ve Enerji Bakanlığına aktarılmasının** daha isabetli olacağı düşünülmektedir. İncelendiğinde Ekonomi ve Enerji Bakanlığında enerjiye veya enerji kaynaklarına yönelik bir Daire bulunmaması da bu düşüncüyü kuvvetlendirmektedir. Söz konusu Dairenin Çevre Koruma ve Su İşleri Daireleri ile belediyelerce verilen hizmetlerde yaşamakta olduğu yetki çatışmalarının giderilmesi yeni yapı içerisinde gerçekleştirilmelidir.

4) Hayvancılık Dairesinin üretime yönelik yürütülen görevlerinin Tarım Dairesindeki üretime yönelik görevlerle birleştirilerek ve dikey analiz raporunda fonksiyonlar için yapılmış olan değerlendirmeler dikkate alınarak bir **Tarımsal Üretimi Geliştirme Dairesi**

kurulması faydalı olabilecektir. Tarım Dairesinin bitki sağlığına ilişkin tüm görevleri ayrılmalı ve **Bitki Sağlığı ve Gıda Güvenliği Dairesi** olarak kurulacak yeni bir Dairede ele alınmalıdır.

Bu Dairenin organik tarım gibi yeni yapı ihtiyacı bulunan ve organik üretimde yetkilendirme, denetim ve politika geliştirmeye yönelik çalışacak bir **Organik Üretim Şubesini** içermesi, eşgüdüm açısından önemli görülmektedir. Yine son dönemde önemli üretim metotlarından olan iyi tarım uygulamaları gibi yaygınlaştırılması ticaret açısından önemli olabilecek yöntemlerin de aynı Dairede değerlendirilmesi ve düzenlemelerin yapılması önerilebilecektir. Bu dairenin altında halen Hayvancılık Dairesi altındaki tüm şubeler bulunurken Tarım Dairesi altındaki şubelerin gözden geçirilerek sulama ve toprak koruma şubesi, tarımsal mekanizasyon şubesi, bitki besleme ve verimlilik şubesi, tarla, endüstri ve bağ-bahçe bitkileri şubesi şeklinde bir yapının kurulması akla gelmektedir.

5) Veteriner Dairesi, AB sürecine uyum kapsamında önemli görevler üstlenecektir. Gıda işletmeleri ile gıda ürünü denetimine ilişkin fonksiyonlar ve kurulmakta olan gıda referans laboratuvarının yeni kurulacak **Bitki Sağlığı ve Gıda Güvenliği Dairesine** devredilmesi önerilmektedir. Veteriner Dairesi böylece veterinerlik hizmetlerine dair görevlere öncelik vermiş olacaktır. Kurulması önerilen Daire ile Veteriner Dairesinin ortak çalışılması ya da denetimi gereken konularda (örneğin, çiftlikten sofraya kadar olan gıda zincirinin gıda güvenliği açısından izlenebilirliğinin sağlanması konusu tüm Daireleri yakından ilgilendiren bir konudur) kendi aralarında bir çalışma komitesi oluşturulabileceği, aynı zamanda, Bakanlıkta kurulacak ortak tarım bilgi sistemi yoluyla eşgüdüm sağlanabileceği düşünülmektedir. Hayvan ve hayvan çiftliklerinin kaydı bu Dairede kalacaktır. Hayvan Kayıt Yasası, Hayvan Sağlığı ve Refahı Yasası ve Veteriner Tıbbi İlaçları Yasası ile Veteriner Hizmetleri Yasası gibi yeni çıkartılması beklenen yasaların Dairenin işleyişine veteriner ilaçlarının tesciline dair yeni bir şube ve hayvan refahı için bir yapının eklenmesini gerektireceği düşünülmektedir. Diğer taraftan, bu kadar çok sayıda yasa çıkartılması Dairenin fonksiyonlarında esnekliğin yitirilmesi anlamına gelebilecektir. Bu anlamda, genel nitelikli tek bir yasa ve bunun ardından tüzük ve yönergelerle yasal altyapının kurulması bir alternatif oluşturabilecektir. KKTC’de Veterinerlik Sınır Kontrol Noktaları bulunmadığından bu konuda da mevzuat ve yatırım gerekebilecektir. Hayvan kesim yerlerindeki tüm faaliyetleri denetlemek, kontrol etmek ve düzenlemek işlerini Belediyeler yapmaktadır. Bunun Veteriner Dairesi koordinasyonunda yapılması gıda güvenliği için daha uygun olacaktır. Ayrıca, Dairenin yem rasyoları ve yem güvenliği konusunda da çalışması fonksiyonlarda bütünlük sağlayacaktır.

6) Tarımsal Araştırma Enstitüsü ile Devlet Üretim Çiftliği Dairesinin fonksiyonlarının bir arada ele alınarak araştırma ve araştırma sonuçlarını deneme ve uygulama konusunda eşgüdümle hareket edilmesi yoluna gidilebilir. Bunun için **Araştırmalar ve Devlet Üretim Çiftliği Dairesi** kurulmalıdır. Bu bağlamda, nitelikli eleman eksikliği nedeniyle yaşanan sorunlar iki birimde çalışan uzman personelin bir arada değerlendirilmesiyle aşılabılır. Bu şekilde döner sermaye işletmeleri de daha büyük katkı yapabilecektir. Ayrıca, her iki Dairenin fonksiyonları daha önce bahsedilen çerçevede revize edilmelidir.

Bakanlığa bağlı **KİT'lerin** AB'ye uyum sürecinde daha önce Türkiye'nin yaşadığı ve bütçe açıklarına yol açan ürün alım politikaları yerine piyasada oluşan ve üretici aleyhine gelişebilecek koşullara karşı ortak **bir müdahale kurumuna dönüştürülmesi** akla gelmektedir. Genel Tarım Sigortasının ödemeleri Bütçeleme ve Ödeme Şubesi tarafından üstlenilirken Sigorta Fonunun da yapısının değiştirilmesiyle özel sektörün de uygulamaya dahil edilmesi, ayrıca üreticinin tarım sigortasına katkı yapmaya başlamasıyla uygulamanın değiştirilmesi, bir ölçüde Türkiye'deki tarım sigortası uygulamasına yakın bir şekil alması önerilmektedir. Fon da Türkiye'deki gibi bir sigorta havuzuna dönüştürülebilir.

4.6. Güvenlik ve Sivil Savunma Hizmetlerinde Sivilleşme ve Etkinlik Artırılmalıdır

4.6.1. Yetki Devri ve Özelleştirmeler Yoluyla Hem Hizmetler Hızlandırılmalı Hem de Polisin İşyükü Azaltılmalıdır

Örneğin KKTC vatandaşlarının Karakter Belgesi (sabıka kaydı) almak için Polis Genel Müdürlüğüne bizzat gelmeleri gerekmektedir. Muhaceret işlemleri de ancak Polis Genel Müdürlüğünde yapılmaktadır. Her iki konu için de ilçe polis müdürlüklerinde personel yetkilendirilerek önce yetki ilçelere, daha sonra da bucak karakollarına devredilmelidir.

Araç fenni muayene işlemleri özelleştirilmeli, polise bu alanda hiçbir görev verilmemelidir. İdari Polis ve Muhaceret Bölümü İçişleri Bakanlığına, Adli Polis Baş Savcılığa bağlanmalıdır.

Adli tebligatların zorunluluk bulunmadıkça polis marifetiyle yapılmamalı, önce posta yolu denenmelidir.

Kaymakamların uğraştığı ruhsat işlemleri belediyelere devredilmelidir.

Polis Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan ve piyasada yaptırılabilir üretimde bulunan işler (dikimevi, araç bakım onarım, akaryakıt ikmal vb.) özelleştirilmelidir.

Ücretsiz kamu hizmeti telefonları tek bir numarada birleştirilmelidir. Güvenlik Kuvvetleri Komutanlığı, Gümrük, Hızır Acil ve Sivil savunma da bu yapı içinde yer almalıdır.

4.6.2. Özel Güvenlik Sistemine Geçilmelidir

Hazırlıkları devam eden Özel Güvenlik Yasası çıkarılmalı, üniversiteler ve turizm işletmeleri başta olmak üzere özel sektörün özel güvenlik kapsamına girmesi teşvik edilmelidir. Özel güvenlik Yasasında kamuya ek yük getirecek (mesela eğitimin Polis Genel Müdürlüğünce verilmesi) düzenlemelerden kaçınılmalıdır.

Polis Genel Müdürlüğü tarafından işletilen alarm merkezi, alarm merkezi kurulmasındaki amaca ve kurumun görevlerine bakarak, kamusal nitelik bakımından kritik nitelikte olmaması halinde Özel Güvenlik Yasası kapsamına alınarak özelleştirilmelidir.

4.6. 3. Sivil Savunma Teşkilat Başkanlığının, Mevcut Fonksiyonlarından Bazıları Devredilmeli; Örgüt Yapısı Küçültülmelidir

Sivil Savunma Yasasında olmamakla beraber, doğal afetlere yönelik bazı görevlerin Sivil Savunma Donatım Ve Tedbirler Tüzüğünde yer aldığı, bazı görevlerin de yasal dayanağı olmadan yapıldığı görülmektedir. Bu çerçevede trafik kazalarına müdahale konusunun tamamen Polis Genel Müdürlüğüne, orman yangınlarına müdahale konusunun ilgili bakanlığa ve itfaiye teşkilatına; kuş gribi gibi salgın hastalıklara yardım görevlerinin de ilgili kurumlara devri uygun olacaktır.

Öte yandan Sivil Savunma Teşkilatının görevlerinin mevcut yapının önemli oranda küçültülerek icra edilebileceği görülmektedir. Bu çerçevede Başkanlık Karargahındaki şubelerin ve kısımların birleştirilerek, Şube sayısının 9'dan 4'e düşürülmesi, Bölge Müdürlüklerinin birleştirilerek sayısının 5'den 3'e düşürülmesi mümkün görülmektedir.

Kıbrıs sorununun barışçı yolla çözüm perspektifi ve Adadaki tehdit durumu değerlendirilerek KKTC'de sığınak yapımına ihtiyaç olup olmadığı yeniden değerlendirilmeli ve bu değerlendirmeye göre Sığınak Yasası yeniden ele alınmalıdır.

4.6.5. Ada'da Kalıcı ve Güvenli Bir Barış Ortamına Paralel Olarak Sivilleşme Yönünde Tedbirler Geliştirilmelidir

KKTC'de, güvenli bir barış ortamının tesisi ve kamu yönetimi kapasitesinin ve itibarının iyileşmesine paralel olarak normalleşme de reformun bir parçası olmalıdır. Bu kapsamda belirlenecek geçiş dönemi tedbirleri de uygulanmak suretiyle sivil iktidarın yetki kapsamı, Güvenlik Kuvvetleri Komutanlığı ve Polis Genel Müdürlüğünü de kapsayacak şekilde genişletilmelidir.

DÖRDÜNCÜ KISIM: UYGULAMA STRATEJİSİ

Kamu yönetimi reformunun uygulama aşamasında 3 temel unsura dikkat etmek gerekmektedir. Bu üç unsurun birbirleriyle ilişkisi reformun başarı şansını büyük oranda etkilemektedir.

1-Reform adımları, önceliklendirme ve bütünsel bakış açısı,

2-Reformu uygulama ve izlemenin kurumsal yapılanması ve bunun kamunun geri kalanıyla ilişkisi,

3-Siyasi sahiplenme-liderlik, siyasi yönetim (koalisyon oluşturma, uzlaşmazlık çözme, ortak eylem sorunları) ve değişim programının iletişim boyutu.

1-ÖNCELİKLERİN BELİRLENMESİ

KKTC’de çıplak gözle görülen gerçek kamunun hizmet üretemeyen ve cari giderlerini karşılamaktan yoksun, yardımlara bağımlı ve ekonomiye yük olan, giderek sürdürülemez yapısıdır. Hiç kuşkusuz bu resmin çağrıştırdığı öncelik biran önce devletin yükünü azaltmaya çalışmak olmalıdır. Ancak bu tek başına harcamaları sınırlandırmak ve dar anlamda mali disiplini sağlamak suretiyle yapıldığında hem toplumsal tepki doğmakta hem de kalıcı başarıya yol açmamaktadır. Bu nedenle bir kurumsal –fonksiyonel gözden geçirme çalışmasına gerek duyulmuş, reformun kapsamının daha yapısal sorunlara kadar uzaması amaçlanmıştır.

Bundan önceki bölümde reform adımları ve sıralamasıyla ilgili KKTC –FOKUS projesi kapsamında yapılan yatay ve dikey analiz çalışmalarından, ayrıca gene aynı proje kapsamında yapılan anket ve kıyaslama çalışmalarından faydalanılarak genel olarak kamu yönetimi ve ekonomi alanında reform adımları belirlenmiştir. Reformun önceliklerinin sıralanmasının mantığı uygulama başarısını artırmak üzerine kurulmalıdır. **Reformun öncelikli hedefi devletin merkezinde güçlü bir yönetim kapasitesi oluşturmak olmalıdır.** Politika oluşturma ve koordinasyon, mali yönetim ve kontrol/denetim işlevlerini etkin olarak becerebilen kurumsal yapı, reformun tüm kamuya aşamalı olarak yaygınlaştırılmasını yöneten, siyasi kadroları değişim gereksinimleri konusunda bilgilendiren, danışmanlık yapan, bürokrasi içinde koordinasyonu ve sahiplenmeyi sağlayan, değişimi kontrol eden bir işlev üstlenecektir. Reform uygulama biriminin de bu açıdan devletin merkezine yakın konuşlanması gerekmektedir. “Devletin merkezi” kavramı yukarıda da ifade edildiği gibi kabaca politika oluşturma, koordinasyon ve kontrol işlevlerini üstlenen kurumları tarif etmek üzere kullanılan bir kavramdır. Bu kapsamda Başbakanlık, Maliye ve Ekonomi Bakanlıkları, Merkez Bankası gibi merkezi kurumların yanı sıra Bakanlar Kurulu ve benzeri üst düzey kurullar ile bunların sekretarya görevlerini üstlenen kurumlar, Sayıştay gibi denetim kurumları ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar da yer alır. Sadece reform çabasının başarıya ulaşması açısından değil genel olarak iyi yönetim açısından da özellikle KKTC’de devletin merkezinde yer alan bu kurumlarda beraber çalışma geleneği ve kapasitesinin oluşturulması, politika formülasyonu ve koordinasyonu becerilerinin artırılması gerekmektedir.

Reform uygulama önceliklerinin diğer alanları **kolay, görece olarak hızlı, görülebilir ve geniş kesimleri etkileyen başarılarıdır.** Bu kriterler açısından değerlendirildiğinde KKTC bağlamında **kamu hizmetlerinde gözle görülebilir iyileştirmeler** reformun kamuoyu desteği sağlaması açısından çok değerlidir. KKTC-FOKUS projesi kapsamında yapılan araştırmalar ve analizler özellikle sağlık, eğitim, adalet, enerji, sosyal güvenlik, yatırım ortamı alanlarında yapılacak iyileştirmelerin geniş kitlelerin gündelik hayatında olumlu değişiklikler olarak yansıtacağını göstermektedir. Kamu hizmetlerinde yapılacak iyileştirmeler reforma meşruiyet sağlamak açısından en kritik unsurlardan birisidir. İyileştirmelerinden kasıt **1-Kamu hizmetlerine erişimi artırmak (örneğin sağlık) 2-Hizmet kalitesini artırmak (örneğin eğitim) 3-Hizmetlerin vatandaşlara maliyetini düşürmek (örneğin adalet ve enerji) 4-Kamu'nun ve kamu çalışanlarının kalitesini ve itibarını artırmaktır.**

Yukarıda ilgili bölümde görüldüğü gibi kamu hizmetlerinden memnuniyet çok düşük düzeydedir. Vatandaşın kamu yönetimine güveni zedelenmiştir. Kayırmacılığın yaygın olduğu inancı yerleşmiştir. Bu durumda kamu hizmetini iyileştirecek reformlara paralel olarak, kamu çalışanlarının niteliğini ve itibarını yükseltecek personel reformunu da eş zamanlı olarak uygulamaya sokmak gerekmektedir.

Kurumsal yeniden yapılanma olmadan ve kurumsal kapasite artırılmadan kamu yönetimi reformu kalıcı olamaz. Kurumlarının kalitesinin istikrarın en önemli unsuru olduğu bilinmektedir.²⁹ KKTC'de de ciddi kurumsal eksiklikler olduğu yatay ve dikey çalışmaların çoğunda paylaşılan ortak bir kanıdır. Kurumsal kapasite kuşkusuz çok boyutlu bir kavramdır, ancak en önemli boyutu insan kapasitesidir. Bizim gözlemimiz ve izlenimimiz KKTC'de kapasitenin hali hazırda da özellikle böyle bir reform sürecinde de en çok ihtiyaç duyulan girdi olduğu yönündedir. Bu tür bir reform sürecinde en önemli halka bürokrasinin bu reform adımlarını atacak niyet ve kapasitesinin mevcudiyetidir. Niyet ile ilgili yapılması gerekenler reform iletişim stratejisinin ve uygulama planının bir parçasıdır. Kapasite inşası için de reform düğmesine basmadan önce kapsamlı bir strateji geliştirmek gerekmektedir.

İdari kapasite alanında en önemli sorun istihdamın niteliğindedir. Yönetici ve destek hizmetleri yoğunluklu bir istihdam gözlenmektedir. Bunun yerine özellikle bakanlık merkez teşkilatlarında uzmanlığı ve kariyeri esas alan yeni bir istihdam şekli geliştirilmelidir. (Bakınız Personel Bölümü) Kısa vadede reformun uygulama aşamasında çok kritik-anahtar pozisyonundaki kamu görevlerine ABKM olduğu gibi sözleşmeli personel alımı yoluna gidilmelidir. Daha sonra personel rejiminde yapılacak iyileştirmelerle sistem kaliteli personeli çeken bir yapıya kavuşacaktır.

Kabul etmek gerekir ki hizmetlerde iyileştirmeyi sağlamak çoğu zaman maliyetli bir iştir. Ancak yapılan analizler KKTC'de verimlilik artışlarıyla birçok iyileştirmeyi sağlamanın mümkün olabileceğini göstermektedir. Ancak her halükarda maliyet artışı gerektirecek bazı önlemler de olacaktır. **Bu nedenle reform önerilerinin iyi maliyetlendirilmesi gerekmektedir.** Nelerin verimlilik artışıyla nelerin maliyet artışıyla karşılanacağı daha baştan hesaplanmalı, gerekli ödenekler bütçeye konulmalı ve bunlar için Yardım Heyeti ile

²⁹ "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries" Era Dabla-Norris ve arkadaşları, IMF working paper, March 2010

müzakereler yapılmalıdır. **Orta -uzun dönemde bu başarıların kalıcı olabilmesi daha yapısal nitelikte dönüşümlerin sağlanması suretiyle olacaktır.** Çoğu zaman reformun kolay başarıları sağladıktan sonra duraklaması, gerek siyasilerin gerekse bürokrasinin daha zahmetli (maliyetli-riskli) reform adımları konusunda motivasyonlarını kaybetmeleri nedeniyle olmaktadır. Bu nedenle reformun daha baştan kamuoyuna iyi duyurulması ve toplumdan da reforma itici güç olacak ortaklar bulunması gerekmektedir.

Yapılan reform önerilerinin önceliklendirilmesinde diğer bir unsur **teknik gerekliliklerdir.** Bazı reform adımları kaçınılmaz olarak önce yapılmak durumundadır. Örneğin resmi istatistik programının oluşturulması, yönetim bilgi sistemlerinin (e-devlet) geliştirilmesi, kapasite artışına ilişkin uygulamalar kaçınılmaz olarak öncelikli uygulamalardır. Bunlar olmadan diğer reform adımlarında iyileştirmeler yapmak sorunlu olacaktır. Unutulmamalıdır ki bunlar da belli maliyeti olan uygulamalardır. Bunların da yukarıda ifade edildiği gibi baştan hesaba katılması gerekmektedir.

2-REFORM YÖNETİMİ

Reformun gündelik operasyonunu gözeten, farklı reform alanlarında gündelik operasyonu koordine eden, izleyen, değerlendiren gerektiğinde bakanlara ve yöneticilere reform konusunda danışmanlık yapan-yani başka bir ifadeyle reformun sekreteryasını üstlenen bir yapılanmaya gerek vardır. Bu yapılanma sadece kamunun geneliyle değil, sivil toplum kuruluşları, iş dünyası ve gerektiğinde uluslar arası kuruluşlarla da çalışma kapasitesine ve becerisine sahip olmalıdır.

Değişim sürecinden geçen ülkelere baktığımızda bu tür kurumsal yapılanmaların hemen hemen tüm ülkelerde bulunduğu göze çarpmaktadır. Bu yapılanmaların oluşturulma şekli (daire, bakanlık.vb) ve insan kaynakları kapasitesi, ülkelerin ölçeğine ve yönetim şekline göre farklılık göstermekle beraber, yürüttükleri işlev çok büyük ölçüde birbiriyle örtüşmektedir. Bazı ülkeler reform yönetimi işlevini sektörel sorumluluğu olan bir Bakanlığa verirken (İçişleri Bakanlığı veya Adalet Bakanlığı gibi); diğerleri Hükümetin merkezi olarak nitelendirilen Başbakanlığa veya birçok Bakanlığa ortak kesen hizmetleri yürüten Bakanlıklara (Maliye Bakanlığı veya Ekonomi Bakanlığı gibi) vermektedir. Deneyimlerin ve araştırmaların ortaya koyduğuna göre, reform yönetimi işlevi sektörel sorumluluğu olan bakanlıklara verildiği takdirde genellikle ikincil öneme sahip olmakta ve bu nedenle yeterli kaynak ile vakit ayıramamaktadır. Başbakanlık, Maliye Bakanlığı veya Ekonomi Bakanlığına verilmesi halinde ise reformların sahiplenilmesi ve uygulanmadaki etkinliği artmaktadır. Önerilen bir alternatif de sadece reform uygulamasından sorumlu bir Başbakan Yardımcılığı makamı ihdas etmektir. Böyle bir pozisyon reforma verilen önem açısından hem Bakanlar Kuruluna hem de kamuoyuna güçlü bir mesaj olacaktır.

OECD Sigma tarafından her yıl hazırlanan ve Avrupa Birliğine orta veya uzun vadede üyelik perspektifi olan ülkelerin reform yönetimi kapasitesi hakkında görüş ve öneriler içeren değerlendirme raporları ile de doğrulanan bu durumu daha iyi açıklamaya yardımcı olacak örneklerden biri Arnavutluk'ta oluşturulan Bütünleştirilmiş Planlama Sistemi (Integrated Planning System) Koordinasyon Grubu ve Grubun sekreteryasını yürütmekten sorumlu olan

Başbakanlık Strateji ve Donör Koordinasyon Dairesidir. Arnavutluk'ta, politika öncelikleri ile mali planlamanın uyum içinde olabileceği rasyonel bir zemin yaratmak ve Ulusal Kalkınma Stratejisini, Orta-Vadeli Bütçe Programını, Hükümetin Yıllık Faaliyet Planını ve Avrupa Birliğine Uyum Stratejisini geniş bir planlama çerçevesi içine alarak aralarında tutarlılık ile senkronizasyonu sağlamak amacıyla 2005 yılında Bütünleştirilmiş Planlama Sistemine geçilmesi kararlaştırılmıştır. OECD tarafından oldukça olumlu değerlendirilen bu sistemin etkin uygulanabilmesi yönünde Başbakan Yardımcısı başkanlığında, maliye, ekonomi ve Avrupa entegrasyonundan sorumlu Bakanlık Müsteşarları ile Başbakanlık bünyesindeki Strateji ve Donör Koordinasyon Daire Başkanının katılımıyla Bütünleştirilmiş Planlama Sistemi Koordinasyon Grubu oluşturulmuştur. Başbakanlık Strateji ve Donör Koordinasyon Dairesi ise Koordinasyon Grubu toplantılarının sonuç odaklı ve verimli geçmesine yönelik tüm teknik hazırlıkları yerine getirmek ve Grup üyelerine politikalar ve stratejik öncelikler hakkında danışmanlık yapmakla görevlendirilmiştir.

Arnavutluk'takine benzer bir reform yönetimi yapılanması 2011 yılı sonunda Letonya'da da oluşturulmuştur. 2004 yılında Avrupa Birliğine üye olmasına rağmen yasal, idari ve mali reformlarına devam etmek durumunda olan Letonya, doğrudan Başbakana bağlı bir Bakanlıklar arası Koordinasyon Merkezi (Inter-ministerial Coordination Centre) kurmuştur. Merkeze verilen görevler ise özetle: i) orta ve uzun vadeli reform stratejilerinin belirlenmesi; ii) Ulusal Kalkınma Planının Avrupa Birliğinin Yapısal Fonlar Programına uyumlu olarak hazırlanması ve iii) Bakanlıkların çalışmalarının Ulusal Kalkınma Planına ve orta ve uzun vadeli reform stratejilerine uygunluğunun sağlanması yönünde etkin koordinasyonun yürütülmesi şeklindedir. Ayrıca, Merkez, kalkınma planı ve reform stratejileri konusundaki kararların alınması aşamasında Başbakana ve Bakanlar Kuruluna danışmanlık yapmakla; düzenli aralıklarda ise Parlamentodaki milletvekillerini bilgilendirmekle sorumlu kılınmıştır.

Reform yönetimindeki idari kapasitesi olumlu değerlendirilen başka bir ülke ise Slovakya'dır. Slovakya'da gerçekleştirilen kurumsal ve fonksiyonel analiz çalışmasının sonuçlarının uygulanmasından ve izlenmesinden sorumlu olması için Başbakan Yardımcısına bağlı bir Reform Uygulama Birimi oluşturulmuştur. Kurumsal ve fonksiyonel analiz çalışmasını yürüten çalışma grubunun üyelerinden oluşan bu birime atfedilen görev ve sorumluluklar, Arnavutluk ve Letonya örnekleri ile benzerlik göstermekte olup temelde üç başlık altında toplanmıştır: i) somut reform önerilerinin hazırlanması ve önceliklendirmesi; ii) Bakanlıklara reform önceliklerinin hayata geçirilmesinde yardımcı olunması ve iii) ilerlemenin düzenli olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi.

Tüm bunlar ışığında KKTC kamu yönetimindeki mevcut kurumlara bakıldığında, reform yönetimi işlevini yerine getirebilecek en uygun kurumun Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi (ABKM) olduğu değerlendirilmektedir. "Politika Oluşturma ve Koordinasyon" temalı analiz raporunda da belirtildiği üzere ABKM genel itibarıyla başarılı bulunan ve işleyen bir sisteme sahiptir. Haziran 2003 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan ve görev ve sorumlulukları Avrupa Birliği ile yürütülen ilişkilerin seyrine göre 2006 ve 2008 yıllarında iki kez Bakanlar Kurulu tarafından revize edilerek genişletilen ABKM'de, Mayıs 2012 itibarıyla en az yüksek lisans düzeyinde eğitim almış toplam 14 personel görev yapmaktadır. Kurumun asli görevi KKTC mevzuatının ve idari yapılanmasının AB

müktesebatına yakınlaştırılmasını sağlamak, kısaca, AB uyum çalışmalarını yürütmek olarak kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra ABKM, kamu genelinde bilgilendirme ve eğitim çalışmaları organize etmekte; Cumhurbaşkanına ve Başbakanına AB ile yürütülen ilişkilerin gerek siyasi gerekse de teknik boyutu hakkında danışmanlık yapmakta; Meclis'te temsil edilen siyasi partileri düzenli aralıklarda AB uyum çalışmaları hakkında bilgilendirmekte ve Lefkoşa'daki AB Program Destek Ofisi (EU Programme Support Office) tarafından uygulanan mali yardım programının Kıbrıs Türk halkının önceliklerine odaklanması yönünde gerekli girişimleri yapmakta ve izleme görevini yerine getirmektedir. Dünya Bankasının ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının Kuzey Kıbrıs'taki faaliyetlerinden ve gerekli eşgüdümün farklı kurumlar arasında sağlanmasından da yine ABKM sorumlu olmaktadır.

ABKM'nin asli görevi olarak nitelendirilen AB uyum çalışmalarının yürütülmesi, orta-vadeli bir planlama enstrümanı olan Müktesebata Uyum Programına (MUP) dayandırılmakta olup, MUP'un hazırlanmasında, uygulanmasında ve izlenmesinde, ilgili sektörlerde (müktesebat faslında) birinci derece sorumluluğu bulunan Bakanlıkların öncülüğünde oluşturulan komiteler ve çalışma grupları görev almaktadır. Üç düzeyde (teknik düzey, yönetici düzeyi, siyasi – yönetici düzeyi) oluşturulan ve ABKM'nin aralarındaki eşgüdümü sağlamaktan sorumlu olduğu komitelerin oluşumlarını ve görevlerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

Çalışma grupları (teknik düzey): Bakanlıklarda ve bağlı dairelerinde görevli teknik personelin katılımıyla oluşturulan çalışma gruplarına ABKM başkanlık etmektedir. Çalışma grupları, Bakanlıklarının görev alanına giren müktesebat fasıllarındaki taslak uyum stratejilerini hazırlamaktan ve stratejilerde belirtilen önceliklerin hayata geçirilmesinden sorumludurlar.

Alt Komiteler (yönetici düzeyi): Çalışma gruplarının düzenli aralıklarda raporlama yaptığı Alt Komiteler, Bakanlık üst yönetiminden oluşmakta olup Müsteşar başkanlığında toplanmaktadır. Çalışma grupları ile siyasi düzey arasında köprü görevi gören Alt Komiteler, çalışma gruplarına yön vermekten sorumludur. ABKM, alt komitelerin sekretarya görevini yürütmekte ve Müsteşara danışmanlık yapmaktadır.

İzleme ve Yönlendirme Komitesi (siyasi – yönetici düzeyi): Ekonomi ve Enerji Bakanı başkanlığında, Başbakanlık, Devlet Planlama Örgütü, Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve ABKM'nin katılımıyla oluşturulan İzleme ve Yönlendirme Komitesi, uyum çalışmalarının karar organı pozisyonundadır. Taslak uyum stratejilerini benimsemekte ve nihai onay için Bakanlar Kuruluna sunmaktadır. Bu sayede ise siyasi sahiplenme sağlanmaktadır. İzleme ve Yönlendirme Komitesi aynı zamanda stratejilerin uygulanmasını izlemekte, teknik düzeyde çözülemeyen tikanıklıklara müdahale etmekte ve hazırlanan yasa taslakları ile idari düzenlemeler hakkında Bakanlar Kurulunu bilgilendirmektedir. İzleme ve Yönetim Komitesinin Alt Komiteler ile olan toplantıları ve Bakanlar Kurulunu bilgilendirme yönünde ihtiyaç duyduğu bilgi notları, teknik dokümanlar ABKM tarafından Ekonomi Bakanı ile istişare içerisinde hazırlanmaktadır.

Oluşturulan komiteler ve çalışma grupları ilk bakışta ihtiyaçtan fazla katman içeriyor gibi görünse de, sürecin yapılaşdırılması (strateji metinleri, izleme araçları, periyodik toplantılar gibi), görev ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesi ve ABKM'nin eşgüdüm görevini

etkin olarak yürütmesi sayesinde uyum çalışmalarının şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir olması ve her düzeyde sahiplenilmesi sağlanmıştır. Ayrıca AB ile yılda iki kez yapılan ortak izleme toplantıları da sistemin etkili işleminde önemli bir rol oynamaktadır.

Reform önerilerinin hayata geçirilmesi için AB uyum çalışmaları kapsamında oluşturulan komiteler ile çalışma gruplarına benzer bir ad hoc yapılanmaya ve bunlar arasında eşgüdümü sağlamaktan sorumlu bir kuruma ihtiyaç duyulacaktır. Mevcutta başarısı test edilen ve farklı kurumların birlikte üretmesi kültürüne dayalı bir yapılanma halihazırda varken bir yenisinin yaratılması, ölçek olarak oldukça küçük olan KKTC kamu yönetiminde kaynakların etkin kullanılmasını sağlamayacağı gibi reform inisiyatifleri arası mükerrerliğe ve eşgüdüm eksikliğine yol açacaktır. Bu sebepten en pratik ve sonuç alıcı yöntem, AB'ye uyum için oluşturulan yapıların ve ABKM'nin çalışma alanının daha geniş reform çerçevesine odaklanacak şekilde revize edilmesi olacaktır. İlgili Bakanlar Kurulu kararının tadili ile kısa zamanda gerçekleştirilebilecek olan bu değişiklik kapsamında alt komitelerin ve çalışma gruplarının sadece görevlerinin; İzleme ve Yönlendirme Komitesinin ise hem görevlerinin hem de kompozisyonunun gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Tadil amaçlı kabul edilecek kararda, bir önceki kararda olduğu gibi, ABKM'ye reform yönetimi için oluşturulan mekanizmaların sekreteryasını yürütme ve aralarındaki eşgüdümü sağlama görevinin verilmesi, Merkezin yetkilendirilmesi açısından yeterli olacaktır. Bu revizyon yapılırken ABKM'nin bir yasa aracılığıyla hukuki bir statüye kavuşturulması reform yönetiminin istikrar ve kalıcılığı açısından faydalı olacaktır. Orta-uzun vadede "Politika Oluşturma ve Koordinasyon" temalı analiz raporunda ve bu raporun ilgili bölümünde yer alan Politika Oluşturma ve Koordinasyon Merkezinin oluşturulması seçeneği benimsendiği takdirde bu merkez ile ABKM bir arada düşünülmelidir. Yasal düzenleme çalışması iki merkezi de içeren ve işlevleri tek çatıda birleştiren bir yapıyı öngörmelidir. Bu takdirde reform yönetimi de bu tek çatıda toplanmalıdır.

3. REFORMA YÖNELİK TOPLUMSAL TALEP VE REFORMUN ÖNCELİKLERİNE İLİŞKİN ALGILAR

Yukarıda sıralanan sorunlar kapsamlı bir yeniden yapılanmanın KKTC için gerekli olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte reform ikliminin oluşmasını sağlayan faktörlerin başında toplumsal talep gelmektedir. Proje kapsamında yapılan araştırmalarda hanehalkının %42'si, kamu çalışanlarının %48'i ve firmaların %39'u "devletin işleyişi baştan sonra yeniden düzenlenmesi gerektiğini" düşünmektedir. (Tablo 7)

Tablo 7 Hanehalkı, Kamu Çalışanları ve İş Dünyası Gözünden Reformun Düzeyi

Reformun düzeyi	HANEHALKI	KAMU ÇALIŞANLARI	İŞDÜNYASI
Devletin işleyişi baştan sona yeniden düzenlenmeli	42	47,7	39
Kapsamlı düzenlemeler yapılmalı	26,4	31,1	29,2
Kısmen yeniden düzenlenmeli, büyük bir değişikliğe gerek yok	11,8	7,3	11,3
Bu şekilde devam edebilir	19,8	13,8	20,4

Araştırmada reform konusunda düzenleme (baştan sona, kapsamlı ya da kısmi) gerektiğini belirten tüm katılımcılara devletin yeniden yapılandırılması konusunda öncelikleri sorulmuştur. Araştırmaların tüm hedef grupları (hanehalkı, kamu çalışanları, işyerleri) birinci yeniden yapılanma önceliği olarak siyasi sistemin yeniden yapılanmasını belirtmişlerdir.(Tablo 8)

Tablo 8 Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Öncelikler (1. Sırada Yer Verilenler)

	HANEHALKI	KAMU ÇALIŞANLARI	İŞYERLERİ
Siyasi sistemin yeniden yapılandırılması Ör. Cumhurbaşkanı ve Başbakan yetkilerinin tek bir Başkan'da toplanması, seçim sisteminin değiştirilmesi vb.	34,8	47,9	43,0
Yargı, mahkemeler sisteminin yeniden yapılandırılması	20,3	23,3	12,1
Bakanlıkların, dairelerin yetkilerinin yeniden yapılandırılması	17,6	20,6	17,5
Kamu personel sisteminin, işe girme, terfi etme ve haklarının yeniden yapılandırılması	16,7	5,1	13,9
Bazı kamu hizmetlerinin kamu kurumlarının özelleştirilmesi	4,8	2	4,3
Belediyelerin yetki ve kaynaklarının artırılması	5,9	1,2	9,2
TOPLAM	100	100	100

Kaynak: KKTC-FOKUS Araştırmaları 2011-2012

Kamu çalışanları reformun başarıya ulaşmasında hükümetin reformları ileri götürme noktasında kararlı olması gerektiğini ilk sıraya koyarken reform sürecinde siyasilerin partizanlık/ayrımıcılık yapmaması ve kamuya müdahale etmemesine vurgu yapmaktadır. FOKUS kamu çalışanları 2012 araştırmasında 2006 yılında KADEM'in KAMU-SEN için yaptığı araştırmada da yer alan reformun başarı faktörlerine ilişkin soruya yer verilmiş ve kamu çalışanlarının 6 yıldaki görüşlerindeki farklılıklar tespit edilmiştir. Buna göre **“Hükümetin reformları ileri götürme konusunda kararlı olması”** birinci sıradaki yerini korumaktadır. Katılımcıların 1-2-3. Sıralardaki toplam değerlendirmeleri dikkate alındığında 2006'dan bu yana en ciddi artış **“Reform sürecinde partizanlık/ayrımıcılık yapılmaması; siyasilerin kamuya müdahale etmemesi”** konusunda olmuştur.2006'daki %1,5'lik toplam 2012'de %49,3'tür. (Tablo 9)

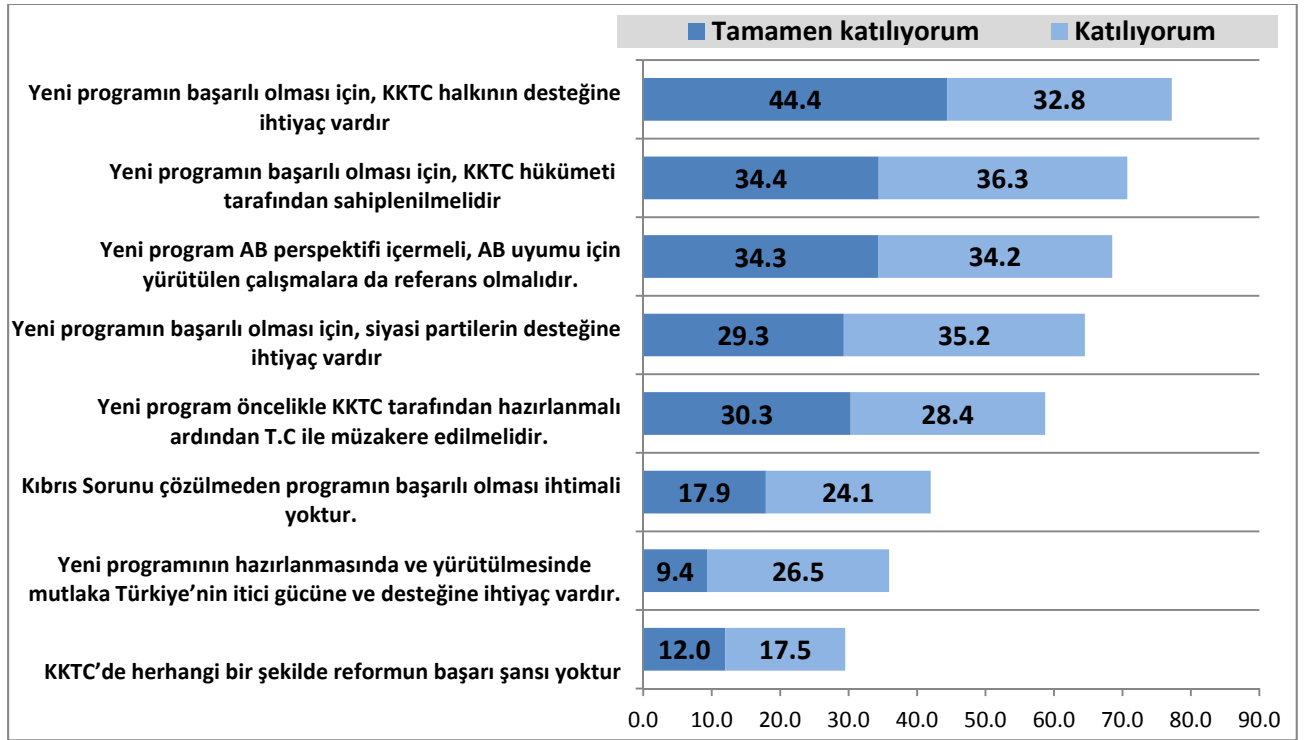
Tablo 9 Kamu Çalışanlarına Göre Kamu Reformunun Başarıya Ulaşmasında Önem Taşıyan Faktörler (1., 2. ve 3. Sırada Önceliklendirilenler)

	1. sırada	2. sırada	3. sırada	TOPLAM	2006 KAMU-SEN araştırması
Hükümetin reformları ileri götürme konusunda kararlı olması	27,5	7,7	7,5	42,7	53,7
Reform detaylarının iyi anlatılması ve çalışanların ikna edilmesi	10,8	18,5	8,1	37,4	46,8
Reformda çalışanların önceliklerine dikkat edilmesi	6,8	7,9	14,9	29,5	30,7
Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) reformlara destek vermesi	6,9	10,3	11,3	28,5	15,4
Reformların kamu çalışanları dışındaki kesimler tarafından desteklenmesi	3,0	6,9	7,3	17,2	8,8
Reform sürecinde partizanlık/ayrısıcılık yapılmaması; siyasilerin kamuya müdahale etmemesi	22,8	13,6	12,9	49,3	1,5
Reformun gerekliliklerini yerine getirirken çalışanların iyi niyetli/yardımcı olması	2,0	7,9	10,7	20,6	0,5
Reformun yönetim ve yönlendirilmesinde profesyonellere, teknokratlara imkân tanınması	4,1	11,3	10,8	26,2	0,1
Diğer görüş	1,0	0,3	0,3	1,6	0,2
Fikir/cevap yok	15,0	-	-	15,0	4,3

Kaynak: KKTC-FOKUS Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2012, KAMU-SEN Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2006

2013 ve sonrası için olası bir reform programı ile ilgili kamu çalışanları halkın ve siyasi partilerin desteğini alabilecek, hükümet tarafından sahiplenilen, AB perspektifi içeren ve öncelikle KKTC tarafından hazırlanan bir programın altını çizmektedir. Yeni bir reform programı ile ilgili en çok öne çıkan nitelik halkın desteğine olan ihtiyaçtır. Katılımcıların yaklaşık 67'si bu önermeye katılmaktadır. Dikkat çeken bir özellik reform programının öncelikle KKTC tarafından hazırlanması ardından T.C. ile müzakere edilmesidir. Katılımcıların %59'unun katıldığı bu önerme ile "yeni programın hazırlanmasında ve yürütülmesinde mutlaka Türkiye'nin itici gücüne ve desteğine ihtiyaç vardır" önermesi arasındaki fark dikkat çekicidir.(Şekil 19)

Şekil 19 2013 ve sonrası için olası bir reform programı ile ilgili kamu çalışanlarının görüşleri



Kaynak: KKTC-FOKUS Kuzey Kıbrıs Kamu Çalışanları Araştırması, Şubat 2012

4- SİYASİ SAHİPLENME-LİDERLİK, SİYASİ YÖNETİM

Her reform siyasi sonuçlar doğurur, doğurduğu sonuçlar da baştan çok net olmayabilir. Dolayısıyla işi siyaset olanlar yeterli gücü bulduklarında reform veya değişim kavramlarını kullandıkları oranda değişim ve reform taraftarı olmayabilirler. Kamu yönetimi ve ekonomi reformlarında en belirgin sıkıntı, değişimden zarar görecektiklerinin belli ve genellikle örgütlü bir kesimi olmasına karşın menfaat sağlayacakların çoğunlukla toplumun geneli olmasıdır. Bu durum değişim çabasını daha başta güçlü bir muhalefete maruz bırakacaktır. Aynı şekilde değişimle ortadan kalkacak rant-menfaat vb. oldukça somut olmasına karşın karşılığında sağlanacak yarar aynı derecede somut olmayabilir. Bu da reformu uygulayan ve destekleyenlerin işini zorlaştırabilir. Bütün bu nedenlerle reform uygulama sürecinde bu sakıncaları bertaraf edecek stratejik bir yaklaşım benimsemek gerekmektedir. KKTC bağlamında bakıldığında işi karmaşıktır. Diğer bir husus genel anlamda reformu uygulamakla sorumlu bürokrasinin de potansiyel olarak kendini reformdan zarar görecektikler listesinde algılama ihtimalidir. Dolayısıyla KKTC'de reformun kritik unsurlarından birisi reformun tasarımı olmalıdır. Bu tasarımın önerilen ana unsurları, KKTC FOKUS projesi süresince yapılan çalışmalar, mülakatlar, anketlerden edinilen malumat ve izlenimlerin de yardımıyla aşağıda özetlenmektedir. Bu aşamada KKTC'de reform uygulama konusunda kararlı bir siyasi iradenin varlığı bir varsayım olarak alınmıştır. Hiç kuşkusuz bu varsayım hayati öneme haiz bir varsayımdır. KKTC'de reformun siyasi çerçevesi ile ilgili analiz ve öneriler bu çalışmanın kapsamını ve niteliğini aşmaktadır. Ancak reformun gerçekleşmesi için reform şampiyonlarına ihtiyaç olduğu da açıktır.

- a) Reform açısından en kritik aşama, KKTC’de gözlenen zihniyet kısır döngüsünün kırılmasıdır. Bu düşünce akışı; KKTC’nin özel durumu-çözumsuz bir izolasyon ve muğlak politik statüsü-nedeniyle gelişemediği ve Türkiye’nin bu durumu bir anlamda tazmin etmesi gerektiği, tek istihdam alanının da devlet olduğu varsayımına dayanmaktadır. Oysa bunun bir kader olmadığı, başka bir dünyanın mümkün olduğu, bütün sorunlara rağmen insanların yaşam kalitesinde ve refahında ciddi iyileştirmeler olmasının mümkün olduğu iyi anlatılmalıdır. Bu kırılmanın zaman alacağı açıktır.
- b) Öte yandan yukarıda da görüleceği gibi yapılan anketler, ikili görüşmelerden çıkan izlenimler genel olarak reforma bir destek olduğu yönündedir. Ancak çeşitli toplumsal kesimler reformun maliyetinin başkaları tarafından üstlenileceği beklentisi içinde olabilirler. Reformun başarısı; reform maliyetinin toplum kesimleri arasında görece adil olarak dağıtıldığı algısı ile ilişkilidir. Bu açıdan çalışanlar, tüketiciler, vergi verenler, iş dünyası, siyasetçiler arasında dengeli bir maliyet dağılımı olduğu halka anlatılmalıdır. Bir özveri olacaksa buna siyasetçiler öncülük etmelidir.
- c) Uygulanacak Reform mutlak olarak KKTC’nin kendi ürünü olarak tescil edilmelidir. Bundan önceki protokolün eki programdan farklı olarak bu program KKTC devleti ve kamu oyu nezdinde tartışılmalı ve değişimin gerekçesi, reform adımları, olası sonuçları, zamanlama vb. unsurları kamuoyuna açıklanmalıdır.
- d) Buna uygun olarak Yardım Heyeti de bu programı ne ölçüde ve şekilde destekleyeceğini belirlemeli, bu destekle birlikte programın nasıl ortaklaşa izleneceğini, giderek mikro müdahaleler yerine KKTC hükümetinin kendi yönetim kapasitesinin oluşumuna destek vereceğini ve daha ağırlıklı olarak politika oluşumu konusunda bir diyalog hedeflediğini baştan açıklamalıdır. Yardım Heyeti T.C.’nin bu reform çabasını KKTC’nin mali yükünün azaltılması ile ilgisi olmadığını, tersine reformun KKTC vatandaşlarının refahının artırılması ve KKTC devletinin güçlendirilmesi ile ilgili olduğunu ve T.C.’nin de bunun için üzerine düşeni yapacağını (gerektiğinde bu süre zarfında yardım miktarını da artırılabilirliğini) anlatacak daha etkin yollar bulmalıdır.
- e) Reformun bu yüzden daha başından bir iletişim stratejisine dayanması gerekmektedir. Bu strateji reformun ve bu kapsamdaki değişimlerin getireceği kendi ayakları üzerinde durabilen, politika üretme ve uygulama kapasitene haiz, bağımsız bir devlet olarak KKTC’yi hedeflemeli, **umut** başta olmak üzere olumlu temalar üzerine kurulmalıdır. Ayrıca her iletişim stratejisinin bir “yüzü” veya “yüzleri” vardır. Bunlar ideal olarak bu reformun siyasi liderliğini üstlenecek ve teknik olarak yönetecekler olmalıdır. Reform uygulama sürecinde de kamuoyuna periyodik bilgi verilmeli, değerlendirme toplantıları yapılmalıdır.
- f) Her ne kadar bu gibi reformlar belli bir siyasi liderlik gerektirse de, KKTC devletinin ve ekonomisinin köklü bir şekilde yeniden yapılandırılmasını içermesi nedeniyle reformun sahipliğini mümkün olduğu ölçüde yaygınlaştırmak gerekmektedir. KKTC-FOKUS projesinde yapılan anket çalışmaları KKTC toplumunda reforma büyük bir destek ve talep olduğunu göstermektedir. Bu destek, yaygınlaştırma çabalarını kolaylaştıracaktır. Siyasi sahiplenme muhalefeti de bir

ölçüde reformun tasarımına sokmaktan ve danışmaktan geçmektedir. Bu hem Meclis bağlamında hem de meclis dışında gerçekleştirilebilir. Örneğin Mecliste muhalefetin de olduğu bir reform komisyonu oluşturmak, denetim raporunda önerildiği gibi kesin hesap komitesi oluşturularak başkanlığını ana muhalefet partisine vermek bu açıdan önemlidir. Öte yandan polisin ve sivil savunmanın yeniden yapılanması, sivilleşmesi, bu bağlamda orta uzun dönemde Anayasa'nın değişmesine ilişkin perspektif, sivil desteğin sağlanması açısından da önemli bir unsur olarak görülmelidir.

- g) Sivil toplum ve meslek kuruluşları ile yapılacak işbirlikleri ve koalisyonlar siyasi sahiplenmenin maliyetini düşürecektir. Bu açıdan örneğin yatırım ortamının iyileşmesi için iş dünyası örgütleri ile yapılacak işbirlikleri, yatırım danışma konseyi benzeri ortak komiteler vb. kolaylaştırıcı olacaktır. Bu alanda en önemli çıkar grubu memur sendikalarıdır. Memur sendikaları ile reformun başında konuşmakta, reform uygulamaları konusunda bilgi vermekte ve sendikaların da aktif olarak içinde yer alacağı bir reform izleme mekanizması oluşturmakta yarar vardır.

EK: Raporda Yer Alan Yönetim Yapısındaki Değişiklik Önerilerine İlişkin Şemalar

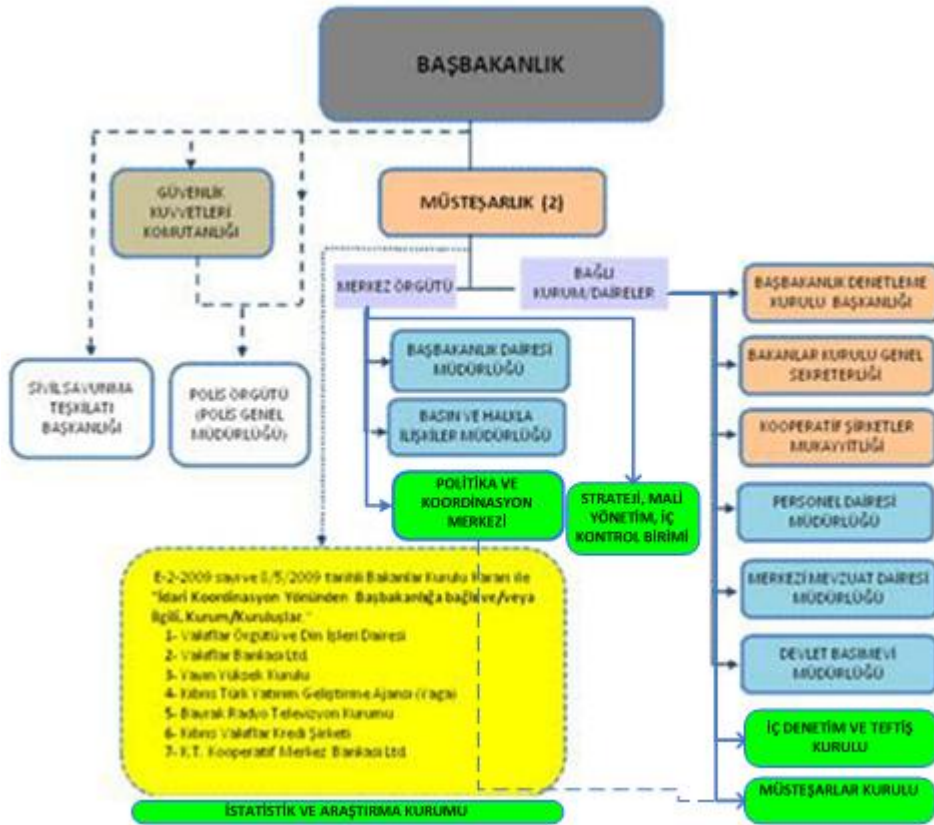
Bu raporda önerilen yönetim yapısı değişikliklerine ilişkin şemalar aşağıda yer almaktadır. Şemalar sadece bu raporda yer verilen önerileri içermektedir ve daire düzeyinde hazırlanmıştır. Daha detaylı öneriler için yatay ve dikey analiz raporlarına başvurulması gerekmektedir. Şemalara yansıtılan öneriler önerinin numarası ile birlikte ayrıca belirtilmiştir.

BAŞBAKANLIK

Şemaya Yansıtılan Öneriler

- Başbakanlık merkez örgütü içinde bir Politika ve Koordinasyon Merkezi kurulması (Bkz Reform Önerileri 1.4.)
 - ALTERNATİF: DPÖ'nün bu işlevi yerine getirecek şekilde yapılanıp Başbakanlığa bağlanması
- Müsteşarlar kurulunun kurumsallaştırılması ve sekreteryasının Politika ve Koordinasyon Merkezi tarafından yürütülmesi (Bkz Reform Önerileri 1.7.)
- Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü'nün kapatılarak Merkezi Mevzuat Dairesi Müdürlüğü'ne eklenmesi (Bkz Reform Önerileri 1.8.)
- İşlevsel açıdan bağımsız bir daire olarak İstatistik ve Araştırma Kurumu'nun oluşturulması (Bkz Reform Önerileri 1.1.)
- Tüm bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 1.6 ve 2.6.)
- İç Denetim ve Teftiş Kurulu (Bkz. Reform Öneri 2.7.1.)
 - ALTERNATİF: Kurul'un Cumhurbaşkanlığı'na bağlanması

Not: Mevcut organizasyon şeması üzerindeki eklemeler açık yeşil kutularla gösterilmektedir.

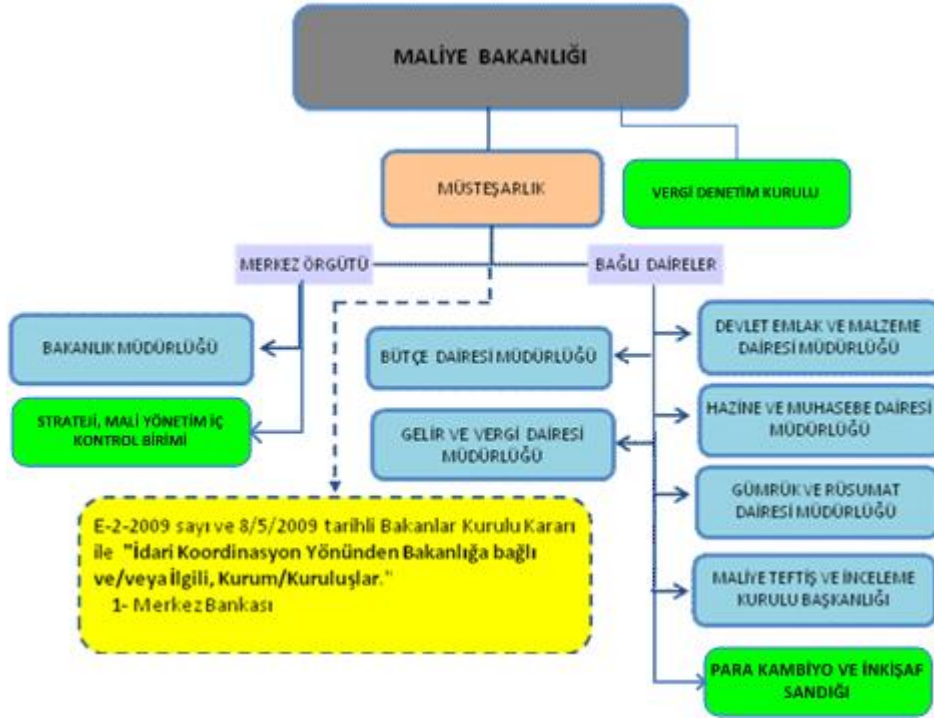


MALİYE BAKANLIĞI

Şemaya Yansıtılan Öneriler

- Özelleşme kapsamına alınıp alınmamasın KİT’lerin faaliyetlerini koordine etmek için Para Kambyo ve İnkişaf Sandığının Maliye Bakanlığı’na bağlanması (Bkz. Reform Öneri 2.8.2.)
- Doğrudan Bakana bağlı bir Vergi Denetim Kurulu’nun oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 2.7.4.)
- Tüm bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 1.6 ve 2.6.)

Not: Mevcut organizasyon şeması üzerindeki eklemeler açık yeşil kutularla gösterilmektedir.

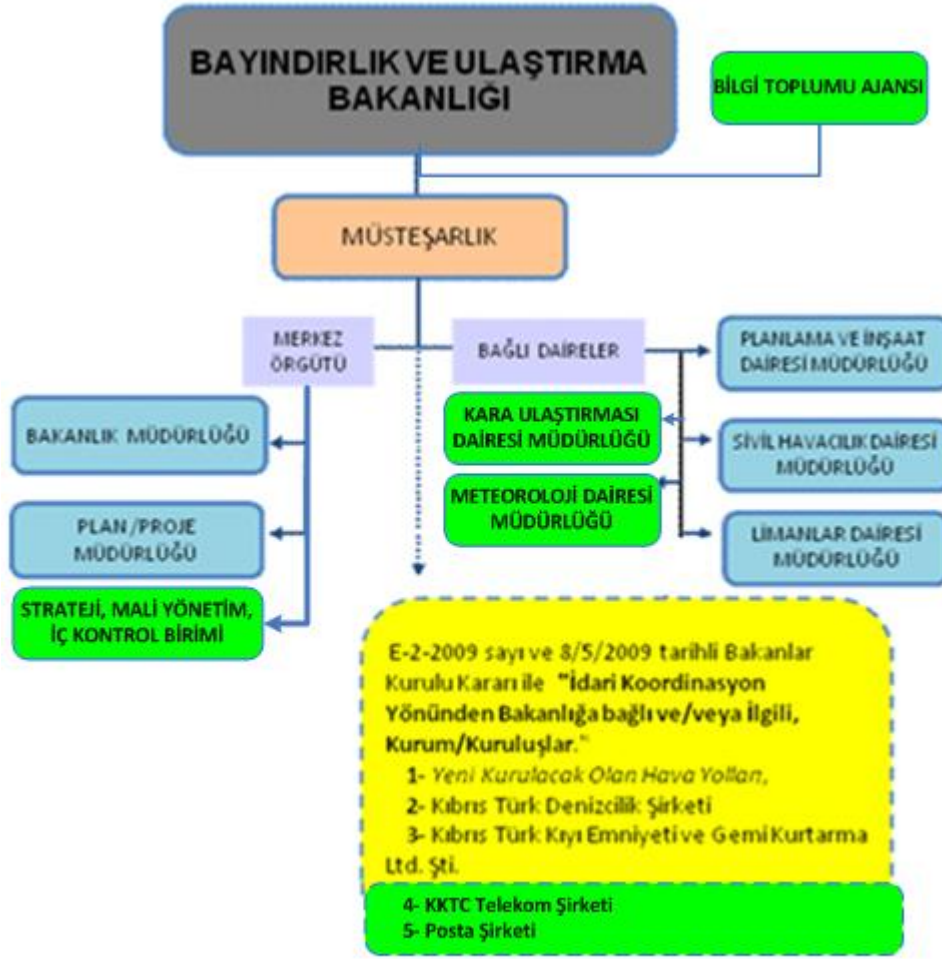


BAYINDIRLIK VE ULAŞTIRMA BAKANLIĞI

Şemaya Yansıtılan Öneriler

- KKTC Telekom'un önce şirketleştirilmesi, sonrasında da özelleştirilmesi (Bkz. Reform Öneri 4.3.1.)
- Bilgi toplumu ve e-devlet uygulamalarının koordinasyonunun Başbakanlıktan alınarak Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığına, tercihen doğrudan Bakana bağlı olarak kurulacak bir Bilgi Toplumu Ajansı yoluyla devredilmesi (Bkz. Reform Öneri 4.3.2.)
- Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığına sektörü yönetme, yönlendirme ve denetleme araçlarının verilmesi için Bakanlık altında bir Kara Ulaştırması Dairesinin kurulması (Bkz. Reform Öneri 4.3.3.)
- Meteoroloji Dairesi'nin Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığına bağlanması (Bkz. Reform Öneri 4.3.4.)
- Posta Dairesinin kapatılması ve bir kamu şirketi olarak yeniden yapılandırılması. (Bkz. Reform Öneri 4.3.5.)
 - ALTERNATİF 1: Posta Dairesinin kapatılması ve posta piyasasındaki hizmet sunumunu, sektörün rekabete açılması ile beraber sektörde faaliyet göstermesi beklenen (veya ümit edilen) özel şirketlere bırakılması
 - ALTERNATİF 2: Dairenin kısmen veya tamamen özelleştirilmesidir.
- Tüm bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 1.6 ve 2.6.)

Not: Mevcut organizasyon şeması üzerindeki eklemeler açık yeşil kutularla gösterilmektedir.



TARIM VE DOĞAL KAYNAKLAR BAKANLIĞI

Şemaya Yansıtılan Öneriler

- Tarım politikaları için sağlanan kaynağı eşgüdüm içerisinde değerlendirmek ve amaca uygun harcanmasını sağlamak üzere bir Bütçeleme ve Ödeme Şubesi kurulması (Bkz. Reform Öneri 4.5.)
- Jeoloji ve Maden Dairesi Ekonomi ve Enerji Bakanlığına aktarılması. (Bkz. Reform Öneri 4.5.)
- Hayvancılık Dairesinin üretime yönelik yürütülen görevlerinin Tarım Dairesindeki üretime yönelik görevlerle birleştirilerek bir Tarımsal Üretimi Geliştirme Dairesi kurulması (Bkz. Reform Öneri 4.5.)
- Tarım Dairesinin bitki sağlığına ilişkin tüm görevlerin ayrılması ve Bitki Sağlığı ve Gıda Güvenliği Dairesi olarak kurulacak yeni bir Dairede ele alınması. Bu Dairenin organik tarım gibi yeni yapı ihtiyacı bulunan ve organik üretimde yetkilendirme, denetim ve politika geliştirmeye yönelik çalışacak bir Organik Üretim Şubesinin kurulması. (Bkz. Reform Öneri 4.5.)
- Tarımsal Araştırma Enstitüsü ile Devlet Üretim Çiftliği Dairesinin fonksiyonlarının bir arada ele alınarak araştırma ve araştırma sonuçlarını deneme ve uygulama konusunda eşgüdümle hareket edilmesi için Araştırmalar ve Devlet Üretim Çiftliği Dairesi'nin kurulması. (Bkz. Reform Öneri 4.5.)

- Tüm bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 1.6 ve 2.6.)

Not: Mevcut organizasyon şeması üzerindeki eklemeler açık yeşil kutularla gösterilmektedir.



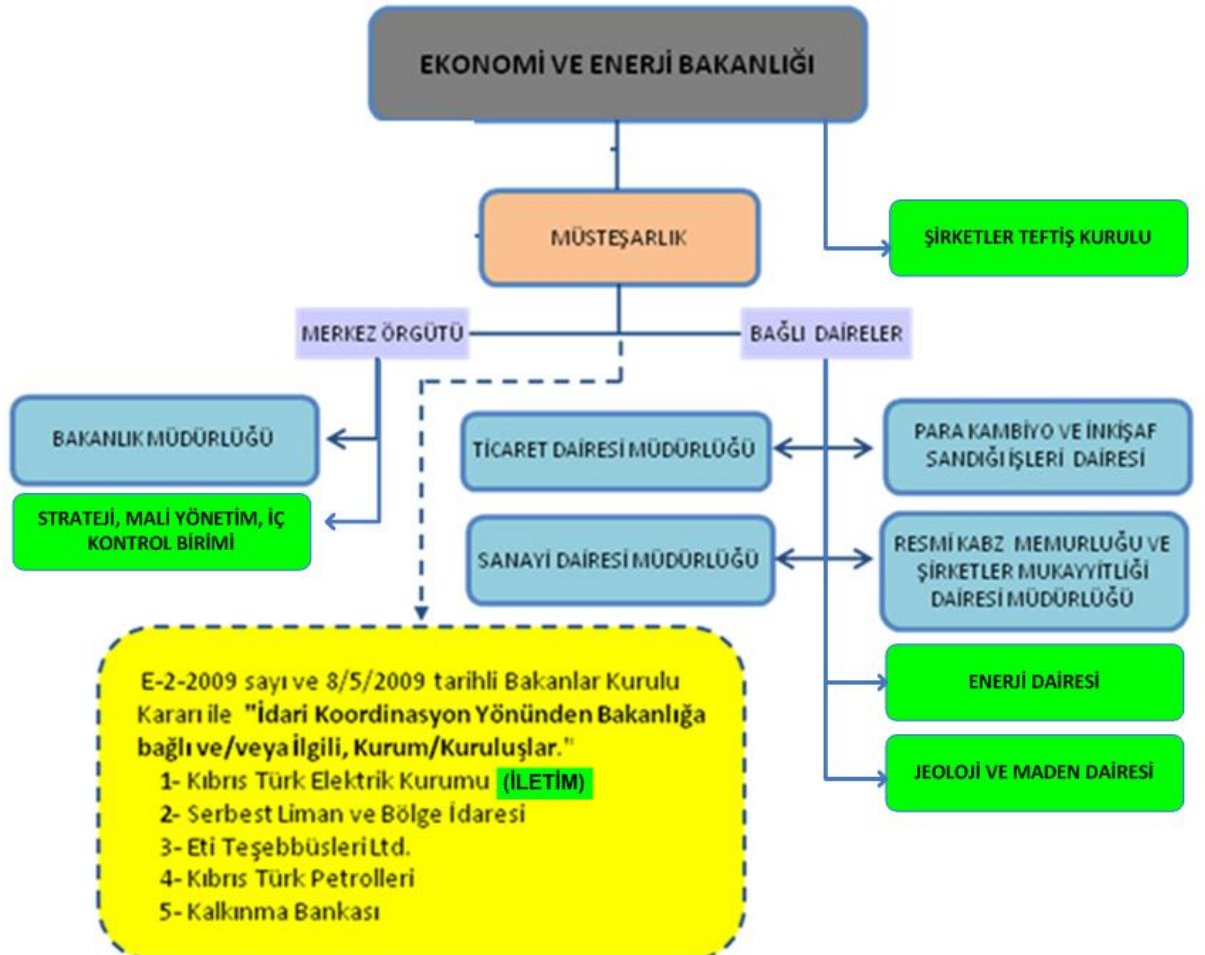
EKONOMİ VE ENERJİ BAKANLIĞI

Şemaya Yansıtılan Öneriler

- DPÖ'nün kamu kuruluşları arasında politika ve koordinasyon işlevini yerine getirecek şekilde yapılanıp Başbakanlığa bağlanması (Bkz. Reform Öneri 4.1.)
- Jeoloji ve Maden Dairesi'nin Ekonomi ve Enerji Bakanlığına aktarılması. (Bkz. Reform Öneri 4.5.)
- Tüm bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 1.6 ve 2.6.)
- KIB-TEK'in elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin ayrıştırılması ve elektrik iletim faaliyeti dışında özelleştirilmesi (Bkz. Reform Öneri 4.4.1.)
- Piyasa otoritesi olarak Enerji Dairesi'nin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 4.4.1.)

- Doğrudan ekonomiden sorumlu Bakana bağlı ve kariyer meslek mensuplarından oluşacak Şirketler Teftiş Kurulu kurulması ve gerek Şirketler Kanununa tabi şirketlerin, gerekse kooperatif şirketlerin denetimi bu kurul tarafından yapılması

Not: Mevcut organizasyon şeması üzerindeki eklemeler açık yeşil kutularla gösterilmektedir.



ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

Şemaya Yansıtılan Öneriler

- Tüm bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 1.6 ve 2.6.)
- Etkin bir koordinasyon ve uygulama sağlamak için Sigortalar Dairesi ve Çalışma Dairesi'nin ortak bir İş Teftiş Kurulu oluşturması (Bkz. Reform Önerileri 2.7.4.)

Not: Mevcut organizasyon şeması üzerindeki eklemeler açık yeşil kutularla gösterilmektedir. Şube düzeyindeki öneriler şemaya yansıtılmamıştır.

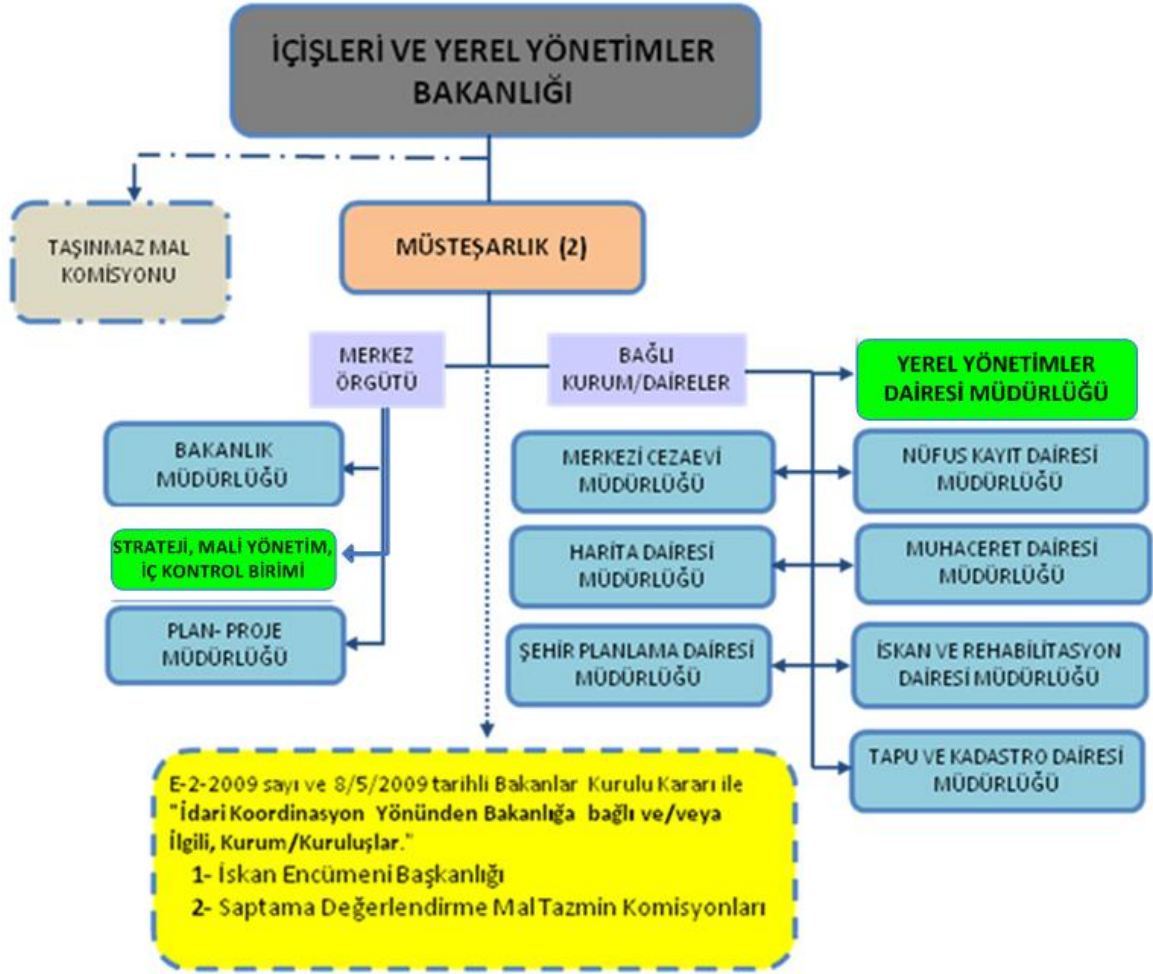


İÇİŞLERİ VE YEREL YÖNETİMLER BAKANLIĞI

Şemaya Yansıtılan Öneriler

- Tüm bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç kontrol bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulması (Bkz. Reform Öneri 1.6 ve 2.6.)
- Bakanlıktaki yerel yönetim biriminin bir daire haline getirilmesi ve güçlendirilmesi ihtiyaç vardır. (Bkz. Reform Öneri 4.1.7.)
- Kaymakamlık merkez ve taşra birimlerinin kapatılarak kaymakamlıklardaki müfettişlerin ve diğer personelin belediyelere devredilmesi, kaymakamlıkça yürütülen görev ve yetkilerin doğrudan Bakanlıklara bağlı daireler ve belediyeler arasında paylaşılması (Bkz. Reform Öneri 4.1.7.)

Not: Mevcut organizasyon şeması üzerindeki eklemeler açık yeşil kutularla gösterilmektedir.



Bu rapor KKTC Devleti hde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi" (KKTC-FOKUS) kapsamında hazırlanmıştır.

Proje 2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan "2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı"nda yer alan araştırma çalışmalarından biridir. Çalışmayı Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Nisan 2011-Haziran 2012 tarihleri arasında yürüterek tamamlamıştır.



978-9944-927-58-1