

# TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 54

ARALIK 1982

SAYI: 361

## İÇİNDEKİLER

<b>Selâhattin ÇETİNER</b>	ÖNSÖZ.....	V
<b>Sadık KIRBAŞ</b>	Mera Anlaşmazlıklarından Doğan Yönetmel Sorunlar	1
<b>Orhan KIRLI</b>	Kamu Yönetiminde Karar Verme .....	15
<b>Ergun TEZEL</b>	Atamızı ve Yasalarımızı Anlamak .....	33
<b>F. Demir YAŞAMIŞ</b>	Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine .....	37
<b>M. Vehbi ÜNVER</b>	Valilik ve Kaymakamlık Bürolarının Kuruluş ve Çalışma Esasları .....	45
<b>Fikri GÖKÇEER</b>	Konut Sorunu.....	53
<b>Mahmut KAYA</b>	Kaymakam Yardımcılığı .....	85
<b>Selahattin ALPDOĞAN</b>	Türk Sineması ve Sansür .....	89
<b>Ahmet Sezai AYDIN</b>	Belediye Başkanlarına Disiplin Cezası Verilebilir mi? .....	95
<b>Yener ÜNLÜER</b>	12 Eylül 1980 tarihinden 12 Eylül 1982 tarihine kadar İçişleri Bakanlığınca Hazırlanan Yürürlükteki Mevzuat (Derleme) .....	101
	I — Kanunlar .....	101
	II — Tüzükler .....	104
	III — Bakanlar Kurulu Kararları, .....	104
	IV — Yönetmelikler, .....	105
	V — Tebliğler.....	110



**İDARECİLER,**

**BANA İÇTEN HAYKIRANLAR; BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN TAM ANLAMI İLE MİLLET OLMASINI İSTEYEN, ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ HİÇ BİRİNİ ESİRGEMEYEN; KÜLTÜR, İDARE VE İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN ARKADAŞLARIMDIR. TATBİK EDEN, İCRA EDEN; KARAR VERENDEN DAİMA DAHA KUVVETLİDİR.**

**MUSTAFA KEMAL ATATÜRK**



## ÖNSÖZ

İdare hayatımızdaki yeri ve önemi hepimizce çok iyi bilinen, meslek mensuplarımızla adeta bütünleşmiş bulunan Türk İdare Dergisi'nin 1928 yılından beri yarım yüzyılı aşan yayım hayatına, 1979 Şubatından bu yana bazı nedenlerle ara verilmiştir.

Derginin yeniden yayımlanması ve değerli idarecilerimizin hizmetine sunulması kararlaştırılmıştır.

Türk İdare Dergisi'nin kendisinden bekleneni verebilmesi, kesintisiz olarak yayımını sürdürebilmesi, her yönü ile amacına ulaşabilmesi için, Bakanlık mensuplarına ve konu ile ilgili bulunan kuruluş ve kişilere önemli görevler düşmektedir. Bu konuda Mülkî İdare Amirlerimizin, diğer yönetici ve ilgililerin ortak bir çaba içinde, gerekli katkıları sağlayacakları yolundaki ümidimi burada özellikle belirtmek isterim.

Çok sınırlı olanaklarla hazırlanan bu sayının eksiksiz olduğu iddia edilemez. Ancak, Derginin yeniden yayımına başlanmasını çok yerinde, yararlı ve sevindirici buluyor ve mevcut imkân ve şartların en iyi biçimde değerlendirildiğine içtenlikle inanıyorum. •

Türk İdare Dergisi'nin yöneticilerimize ve okuyucularına yararlı olmasını diler, bu konuda emeği geçenlere teşekkür ederim.

**Selâhattin ÇETİNER**  
**İçişleri Bakanı**



## MER'A ANLAŞMAZLIKLARINDA DOĞAN YÖNETSEL SORUNLAR

**Doç. Dr. Sadık KIRBAŞ**  
Atatürk Üniversitesi Öğretim Üyesi

### I. Giriş

Ülkemizde mer'alar önemli sayılara ulaşan hayvan varlığının yem gereksinmesini büyük ölçüde karşılayan topraklardır. Mer'alar aynı zamanda bir geçim kaynağıdır. Özellikle gelirin bir bölümünü hayvancılıktan elde eden halk için bu toprakların yaşamsal bir değeri vardır.

Toplumumuzda bu denli önemli yeri olan mer'alar anlaşmazlıklara konu olmaktadır. Bu anlaşmazlıklar nedeniyle büyük insan topluluklarının, çoğu kez silahlı olarak, birbirleriyle çatıştıkları hemen her gün gazetelerde görülen olağan haberler haline gelmiştir. Olayların çoğu ölüm ve yaralama ile bitmektedir.

Mer'a anlaşmazlıkları önemli ve çok yönlü sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunların başında ekonomik sorunlar gelmektedir. Anlaşmazlıklar tarafların ağır parasal harcamalara girmesine, işgücü kaybına, mer'a ve hayvan varlıklarının zarar görmesine neden olarak tarımın gelişmesini engellemektedir.

Mer'a anlaşmazlıkları bazı sosyal sorunların da kaynağı olmaktadır. Anlaşmazlıklar büyük insan topluluklarını ilgilendirdiğinden, çevrenin güvenlik durumunu olumsuz yönden etkilediği gibi gerek köyler arasında ve gerekse köylerin kendi halkı arasında düşmanlıklar yaratmaktadır. Bu sosyal huzursuzluklar toplum kalkınmasına insanların katkısını önemli ölçüde azaltmaktadır.

Anlaşmazlıklar çok sayıda ve karmaşık davalar halinde çeşitli yargı kuruluşlarına ulaştığından bu kuruluşların iş yükünü de bir hayli artırmaktadır. Artan iş yükü gecikmelere neden olduğu gibi hatalı ve çelişkili kararların çıkmasına da yol açmaktadır.

Mer'a anlaşmazlıkları, özetlemeğe çalıştığımız bu ekonomik, sosyal ve hukuksal sorunlar yanında bazı yönetsel sorunlara da yol aç-

maktadır. Bu yazıda bu sorunlardan bazılarına değinmeğe ve Önerilerde bulunmaya çalışacağız.

## **II. 5917 Sayılı Yasanın Meralara Uygulanmasından Doğan Yönetmel Sorunlar**

Yasa koyucu mer'a anlaşmazlıklarının çok ciddi ve büyük kalabalıklar arasında oluşan ve güvenliği bozucu olaylara neden olduğunu gözönünde bulundurarak yönetime de yargı kuruluşlarının yanında bazı görevler vermiştir. Vali ve kaymakamlar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na dayanarak yetki sınırları içinde huzur ve güvenliğin sağlanmasına yönelik önlemler alabilmektedirler. Bu önlemler toprak anlaşmazlıklarını da kapsamaktadır. Bunun dışında yasa koyucu toprak anlaşmazlıklarının toplumumuz yönünden önemini gözönünde bulundurarak ve gereksinmelerin de baskısı altında 1933 yılında 2311 sayılı Yasayı, daha sonra da 5917 sayılı Yasayı kabul etme durumunda kalmıştır. "Gayrimenkule Tecavüzün Def'i hakkındaki Kanun" adlı bu yasanın amacı, taşınmaz zilyetliğini korumak ve taşınmazlara ilişkin anlaşmazlıklar nedeniyle toplumda bozulan dirlik ve düzenliğin bir an önce sağlanmasıdır.

Yönetmel bir güvenlik yasası, diğer bir deyimle bir önlem yasası niteliğinde olan bu yasanın mer'alara uygulanması tatbikatta bazı önemli sorunlar yaratmaktadır. Bu sorunlar içinde daha çok yönetmel nitelikte olanlarına kısaca değinmekte yarar görüyoruz.<sup>1</sup>

### **I — 5917 Sayılı Yasa Hükümlerinin Yönetimce Farklı Uygulanmasından Doğan Sorunlar**

5917 sayılı Yasa hükümlerinin açık ve kesin olmayışı, öğretide ve yargısal kararlarda farklı yorumlara neden olduğu gibi yasayı öncelikle uygulama durumunda olan vali ve kaymakamlarca alınan kararlar arasında da farklılıklara yol açmaktadır. Bu farklılıklar özellikle iki konuda çıkmaktadır:

Birincisi, 5917 sayılı Yasanın mer'alara uygulanıp uygulanmayacağı konusudur. Yasada mer'alara ilişkin açık bir hüküm yoktur. Bazı yöneticiler yasanın mer'alara uygulanmaması gerektiğini ileri sürerek

---

<sup>1</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Sadık Kırbas, Türk Hukukunda Mer'a Anlaşmazlıkları ve Erzurum İlindeki Uygulama. Doçentlik Tezi (Teksir) Erzurum 1977; Ziya Çöker - Alâattin Özkiper, Taşınmaz Zilyetliğinin Korunması, İçişleri Bakanlığı, İç-Düzen Yayınlan: 3, Ankara 1971.



karar almama yoluna gitmekte bazıları da yasayı uygulamakta, ancak içerikleri farklı kararlar almaktadırlar.

İkinci konu da, Türk Ceza Kanununun 513 ve 514. maddeleri karşısında 5917 sayılı Yasa hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı ya da nasıl uygulanacağıdır. Bu konuda da farklı uygulamalarla karşılaşmaktadır. Bazı ilçelerde kaymakamların kendilerine yapılan başvuru üzerine, durumu savcılığa iletmekle yetindikleri ve el atmaya önlemedikleri, bazılarında ise el atmaya öndedikleri ancak ikinci el atma olmadıkça savcılığa iletmedikleri görülmektedir.

Bu farklı uygulamalar önemli sorunlar yaratmaktadır. Yasanın uygulanmasının ilçeden ilçeye ya da kaymakamdan kaymakama farklılıklar göstermesi, köyler arasında huzursuzluklara yol açmaktadır. Böylece güvenliği sağlama amacıyla çıkarılan yasa güvensizlik ve huzursuzluk kaynağı olmaktadır.

## **2 — 5917 Sayılı Yasanın Yönetim ve Yargı Arasında Yorum ve Uygulama Farklılıklarına Yol Açmasından Doğan Sorunlar**

5917 sayılı Yasa yargı kuruluşları ile yönetimi çoğu zaman karşı karşıya getirmektedir. Bunun sonucu olarak uygulamada önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlardan üç tanesine kısaca değinmekte yarar vardır.

Birincisi, 5917 sayılı Yasaya göre alınan kararlar üzerine mahkemelerden tedbir kararı alınıp alınmayacağıdır. Öğretide ve yargısal kararlarda bu konuda da bir uyum görülmemektedir. Uygulamada vali ve kaymakamlarca men kararı alındıktan sonra mahkemelerce tedbir kararı verildiği görülmektedir. Bu durum özellikle mer'alar yönünden çok önemli sorunlar yaratmaktadır. Yüzlerce dekar büyüklüğünde ve çoğu zaman bir kaç köyün halkını ilgilendiren bir mer'a hakkında yönetimce verilen men kararından sonra mahkemece bunun aksine alınan bir tedbir kararı anlaşmazlığı daha da şiddetlendirmekte ve yönetimi çok güç durumda bırakmaktadır.

İkinci sorun, anlaşmazlık mahkemeye ulaştıktan sonra yönetimce men kararı alınıp alınmayacağına ilişkin olmaktadır. Uygulamada çok farklı kararlarla karşılaşmaktadır. Yapılan bir anket sonucuna göre, mahkemede dava açıldıktan sonra yönetime başvurulması halinde 21 kaymakam yönetimin esasa girmeden başvuruyu reddetmesi gerektiği, 20 kaymakam da yönetimin işin esasına girerek yasada yazılı koşullar var ise el atmaya önlemesi gerektiği görüşünü ileri sürmüşlerdir.<sup>2</sup> Buna göre yöneticilerden yarısı yasayı uygulamakta, diğer ya-

---

<sup>2</sup> Çöker - Özkiper, a.g.e., sh. 20.

rısı ise uygulamamaktadır. Bu durum halkın yasalara ve yöneticilere olan güvenini ciddi bir biçimde sarsmaktadır.

Üçüncü sorun ise, yönetimce verilen men kararlarına karşı alınan yürütmeyi durdurma kararlarından kaynaklanmaktadır. Uygulamada yönetimin el atmayı önleme kararlarına karşı Danıştay'dan yürütmeyi durdurma kararı alan taraf, taşınmazın karşı taraftan alınarak kendisine verilmesini istemektedir. Böylece yönetim bir önceki kararın tümüyle aksine bir işlem yapma zorunluğunda kalmaktadır. Bu durum, özellikle büyük insan topluluklarını ve geniş alanları ilgilendiren mer'a anlaşmazlıklarında yönetimin işini çok güçleştirdiği gibi tarafları da yeni çatışmalara sürüklemektedir.

### **3 — 5917 Sayılı Yasanın Uygulanmasında Ortaya Çıkan Teknik ve Yönetmelik Güçlüklerden Doğan Sorunlar**

5917 Sayılı Yasanın uygulanmasında genellikle tahrirat kâtibi, nüfus memurları ve kâtipleri, maliye memurları, tapu memurları, tarım teknisyenleri ve bucak müdürleri görev almaktadırlar. Bunların öğrenim dereceleri, bucak müdürü ve varsa tarım teknisyeni dışında ilk ve ortaokul seviyesindedir. Bunlar herhangi bir hukuk formasyonuna sahip olmadıkları gibi kendi konularında bile özel bir eğitimden geçemişlerdir. Dolayısıyla kendi konularını dahi diğer memurlara bakarak öğrenen bu memurların 5917 sayılı Yasa ve uygulanması hakkında bilgi ve yetenek sahibi olmaları beklenemez. Yasanın nasıl uygulanacağı konusunda ayrıntılı hükümler taşıyan ve yol gösteren bir yönetmelik ya da diğer yazılı bir metin de yoktur.

Personel yönünden belirtilen bu yetersizliklerin yanında araç ve gereç yönünden de yasanın uygulanmasında önemli güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Örneğin, el atılan taşınmaz malın bulunduğu yerin sınırları ve alanım saptama konusunda hata yapmamak için bazı ölçüm araçlarına sahip olmak gerekmektedir. Oysa çoğu yerlerde yerel yönetim kuruluşları bu araçlara sahip değildirler. Araştırma yapılan ilçelerden birinde ölçüm işinin adıyla yapıldığına tanık olunmuştur.

Bu durum, yasanın uygulanması yönünden oldukça önemli sakıncalar doğurmaktadır. Bilgi seviyelerine yukarıda değinilen memurlar tarafından araç ve gereç yetersizliği içinde yapılan soruşturmalar yanlış ve eksik olmaktadır. Bu soruşturmalar sonucu verilen kararlar da tarafları tatmin etmemekte ve onları ikinci el atmalara sürüklemektedir. Alınan yanlış ve eksik kararlar tarafların, yönetime ve kararlarına güvenini sarstığı gibi varolan anlaşmazlıkları tekrar alevlendirmekte ya da yeni anlaşmazlıkların çıkmasına neden olmaktadır. Bu

durumda yasa bozulan huzuru kuracak yerde, huzursuzluğun artmasına ya da yeni huzursuzlukların çıkmasına etken olmaktadır.<sup>3</sup>

### **III. Mer'a Anlaşmazlıklarının Yönetmel Kuruluşların İş yükü Yönünden Yarattığı Sorunlar**

Mer'a anlaşmazlıkları büyük insan topluluklarını ve geniş alanları ilgilendirmeleri nedeniyle özel hukuk ilişkilerini aşmakta ve bir güvenlik sorunu, giderek önemli bir sosyal sorun haline dönüşmektedir. Bu sorun yargı kuruluşlarının iş yükünü önemli ölçüde artırdığı gibi, çeşitli kademelerdeki yönetmel kuruluşların da zaman ve olanaklarının önemli bir bölümünü anlaşmazlıkların yarattığı sorunlar için ayırmalarına neden olmaktadır.

Sorunlarla ilgili yönetmel kuruluşların iş yükünü yerel kuruluşlar ve merkezi kuruluşlar olarak incelemek yararlı olacaktır.

#### **1 — Yerel Kuruluşlar**

##### **A — Valilik Ve Kaymakamlıklar**

Daha önce de görüldüğü gibi valilik ve kaymakamlıklar mer'a anlaşmazlıkları ile yakından ilgilidirler. Özellikle kaymakamlıklara, mer'aların ilçelerde daha yoğun olmaları nedeniyle, bir hayli görev düşmektedir. Bu görevler arasında, 5917 sayılı Yasa ile verilen en önemlisidir. Bu yasa uyarınca vali ve kaymakamlar köy orta mallarına yapılan el atmaları önleyebilmektedirler.

5917 sayılı Yasa özel taşınmazlara da uygulanmaktadır. Bu konuda valilik ve kaymakamlıklara çok sayıda şikâyet dilekçesi gelmektedir. Durum böyle olunca arazi çalışmaları için ancak yaz avlarında olanak bulabilen kaymakamlar zamanlarının önemli bir bölümünü bu gibi işlemlere ayırmak zorunda kalmaktadırlar. Aynı şey, yasanın uygulanmasında bizzat görev yapan tahrirat kâtabi, nüfus memuru, tapu memuru, tarım teknisyeni ve bucak müdürü gibi memurlar içinde söz konusudur. Bu durum ilçedeki yönetim faaliyetlerini aksattığı gibi köy kalkınmasına yönelik çalışmaları da engellemektedir.

5917 sayılı Yasanın uygulanmasıyla ilgili görevler dışında vali ve kaymakamlar yine bölgenin dirlik ve düzenliğini sağlama düşüncesiyle bazı görevler yüklenmektedirler. Mer'a anlaşmazlıkları mahkemelere intikal etse bile, davalar uzadığından köylüler arasındaki arbedeler devam etmekte, bu da güvenliği geniş ölçüde etkilemektedir. Belge gü-

---

<sup>3</sup> Kırbaş. a.g.e., sh. 86 vd.

venliğinin sağlanmasıyla yükümlü olan vali ve kaymakamlar mahkemeye aksetmiş dahi olsa, olaya müdahale etmekte ve hiç olmazsa yatıştırıcı ya da uzlaştırıcı bir çaba göstermeye çalışmaktadırlar. Örneğin, Oltu ilçesinin dört köyü arasında ortaklaşa kullanılan mer'adan doğan anlaşmazlık mahkemeye intikal etmiş olup 25 yıldır devam etmektedir. Bu köyler arasında her otlatma mevsiminde kanlı olaylar çıkmaktadır. Yörede geniş ölçüde huzursuzluk yaratan bu durumu kaymakam her köye üç otlatma günü ayırarak uzlaşma yoluyla çözmeye çalışmıştır. Bu çözüm şekli bir süre olayları önleyebilmiş, daha sonra diğer bazı nedenlerin de katılmasıyla çatışmalar tekrar başlamıştır.

Bazı hallerde artan olaylara karşı bölge kaymakamlarının ve ilçe jandarma komutanlarının mer'alarda açık hava toplantıları yaptıklarına ve alınması gereken ortak önlemleri görüştiklerine tanık olunmaktadır.

### **B — İl ve İlçe Yönetim Kurulları**

Belediye ve köy sınırlarına ilişkin anlaşmazlıkların pek çoğunun özünde mer'a anlaşmazlığı bulunmaktadır. Bu tür anlaşmazlıklarda il ve ilçe idare kurulları hakem rolü oynamaktadır. Nüfusu 80 binden az olan belediye sınırlarının saptanmasından doğan anlaşmazlıklar için il idare kuruluna, ilçe sınırları içindeki köyler arasındaki anlaşmazlıklar için de ilçe idare kuruluna başvurulmaktadır.

Kurullar diğer ana görevleri yanında bu gibi işlere de bakmak zorunda kalmaktadırlar.

### **C — Hâzineyi Temsil Eden Kuruluşlar**

Mer'alar devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğundan mer'a davalarında Hazine de taraf olmaktadır. 4353 sayılı Yasaya göre Hazine, Maliye Bakanlığına bağlı avukat ve yardımcı avukatlar tarafından temsil edilmektedir. Bunların bulunmadığı yerlerde dava ve icra işleri ilgili daireler tarafından yürütülür. İlçelerde bu daire amiri mal müdürüdür.

Hazine avukatlarının yoğun iş yükü karşısında, ilçe mal müdürlerine büyük görevler düşmektedir. Mer'a anlaşmazlıklarının çoğu merkez ilçenin dışındaki ilçelerde olduğu için mal müdürleri Hâzinenin hak ve yararlarını koruyabilecek tek kişi durumunda olmaktadır.

### **D — Zabıta**

Mer'a anlaşmazlıklarında en önemli görevlerden biri de zabıtaya düşmektedir. 5917 sayılı Yasa hükümlerinin uygulanmasında zabıta-

nın çok etkin bir rolü vardır. Alınan kararların uygulanmasına ilişkin görevler, mer'anın çevresinde bulunan polis ya da jandarma merkez karakollarına, önem ve özellik gösteren karar uygulamalarında da Emniyet 3. Şube şefliklerine, emniyet âmir ve komiserliklerine ve il jandarma komutanlıklarına bağlı personele yaptırılmaktadır.

Zabıta, infaz işlemlerinin bitiminden sonra da olay yerinde kalarak karar hükümlerinin uygulanmasını sağlamakta, el atmaların kısa dönemde tekrarlanmasını önlemekte ve böylece olayların yatışmasına katkıda bulunmaktadır.

5917 Sayılı Yasa gereğince yapılması gereken tebligat işlemleri de yine zabıtaca yerine getirilmektedir.

Zabitanın, 5917 sayılı Yasanın yüklediği görevler dışında da bazı görevleri vardır. Mahkemelere ulaşan mer'a anlaşmazlıklarına ilişkin keşiflerde güvenliği sağlamak ve gerekli tebligat işlerini yerine getirmek de yine zabıtaya düşmektedir. Bazı keşiflerde iki taraf silahlı bir şekilde mevzilenmektedir. Zabıta bu iki taraf arasında olay çıkmamasını ve aynı zamanda keşfe gelen yargıç, kâtip, avukat, tanık ve bilirkişilerin güvenliğini sağlamaktadır. Böyle olaylarda geçici karakollar kurulmakta ve devriyeler gezmektedir.

## **2 — Merkezî Kuruluşlar**

### **A — Başbakanlık**

Özgüleme belgeleri,<sup>4</sup> mer'a anlaşmazlıkları yönünden çok önemli dir. Bu belgelerden ferman, hüccet gibi Cumhuriyet'ten önce düzenlenenler bugün de önemlerini korumaya devam etmektedirler. Bu belgelerin büyükçe bir bölümü Devlet Arşivinde bulunmaktadır. Belgeler konusunda gerekli araştırmanın yapılması ve bulunan belgelerin örneklerinin alınabilmesi için Başbakanlığın izni gereklidir.

Başbakanlık Arşiv Genel Müdürlüğü yetkilileri bu konuda çok sayıda başvurmanın olduğunu bildirmektedirler. Bu durumda Başbakanlık, genellikle kalabalık kurullar halinde gelen köy temsilcilerinin uğrak yeri olmaktadır.

### **B — İçişleri Bakanlığı**

474 ve 2502 Sayılı Yasaların kapsamına giren yerler bu yasalarda sınırlayıcı şekilde belirtilmiştir. Bu kapsamı genişletip daraltmak olanaksızdır. Bu yerler Rus işgaline uğrayan yerlerdir. Yasalar çıkarılır-

---

<sup>4</sup> Özgüleme Belgeleri, tahsis vesaiki karşılığı olarak kullanılmıştır (TİD).

ken o zamanın yönetim örgütü esas alınmıştır. Bugün ise yönetimde birçok değişiklik olmuştur. Yasalarda adları geçen il ve ilçelerin sınırları değişmiştir. Örneğin, Erzurum ilinin Olur ilçesi Oltuya bağlı bir bucakken ilçe olmuştur. Şenkaya için de durum aynıdır. Bu nedenle bir yerin bu yasaların uygulama alanlarına girip girmediği uygulamada tereddüt yaratmaktadır. Bu tereddütleri giderecek kuruluş, yönetim örgütünden genel olarak sorumlu olan İçişleri Bakanlığıdır. Bu konuda İçişleri Bakanlığına sık sık başvurulduğu görülmektedir.

### **C — Milli Savunma Bakanlığı**

Mer'a anlaşmazlıklarının çözümünde sınır sorunu çok önemlidir. Gerek eski özgülleme belgelerinde ve gerekse kadim kullanmaya dayanan iddialarda mer'anun sınırlarını açıklıkla ortaya koyabilmek güç olmaktadır. Bazı hallerde bu sorunu çözebilmek için askerî haritalara başvurulduğu görülmektedir. Özellikle davayı kaybeden taraf son umut olarak bu yolu denemekte ve kendi iddiaları yönünde bir harita bulduklarında yargılamanın yinelenmesini istemektedirler. Bu nedenle gerek Milli Savunma Bakanlığına ve gerekse askerî kuruluşlara taraflarca bizzat ya da mahkeme kanalıyla başvurular olmaktadır. İstemler genellikle yıllarca öncesine ait haritalara ilişkin olduğu için gereğinin yerine getirilmesi külfetli olmakta ve uzun zaman almaktadır.

Görüldüğü gibi mer'a anlaşmazlıkları, Devletin her kademesindeki kuruluşları ilgilendirmekte ve iş yükü yönünden sorunlar yaratmaktadır.

### **IV. Alınması Gerekli Önlemler**

Mer'a anlaşmazlıkları bazı sosyo-ekonomik, hukuksal, teknik ve yönetsel nedenler sonucu çıkmaktadır. Anlaşmazlıkları önleyebilmek ve yarattığı sorunları ortadan kaldıracı için de aynı nitelikteki önlemlerin alınması gerekmektedir. Hatta yönetsel sorunların giderilmesi için sadece yönetsel önlemlerin alınması yeterli değildir. Bunun yanında sosyo-ekonomik ve hukuksal önlemler de alınmalıdır.

#### **1 — Sosyo-Ekonomik Önlemler**

Mer'a anlaşmazlıklarını doğuran sosyo-ekonomik nedenlerin önemli bir bölümü tarımsal yapı ile ilgilidir. Toprak rejimi, üretim ve destek hizmetleri gibi unsurları kapsayan bu tarımsal yapıdaki bozukluklar arazlarını çeşitli alanlarda göstermektedir. Bu alanlardan biri de mer'alardır. Gerçekten mer'a anlaşmazlıklarının nedeni olarak göste-

rilen, mer'a sürümü, aşırı ve erken otlatma, toprak dağılımındaki dengesizlik, düşük tarımsal gelir gibi faktörler bozuk tarımsal yapının olumsuz sonuçlarıdır.

Anlaşmazlıkların çıkmasını önleyebilmek için anlaşmazlıklara ortam hazırlayan bozuk tarımsal yapının değiştirilmesi gerekmektedir. Bu da köklü bir toprak reformunun uygulanmasıyla mümkündür. Köydeki ekonomik ve sosyal koşulları değiştirecek bir toprak reformu, mer'alar konusunda alınabilecek önlemlerin de etkili elmasına büyük ölçüde yardımcı olacaktır.

Halen mer'alar üzerinde büyük bir baskı söz konusudur. Bu baskının en önemli nedeni toprak dağılımındaki dengesizlik, üretim yapısının bozukluğu ve kredi, pazarlama, kooperatifçilik gibi destek hizmetlerinin yetersizliğidir. Bu nedenler tarımsal gelirin düşük olmasına ve istihdam olanaklarının sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Kendi tarlasından yeterli gelir elde edemeyen ya da işleyecek yeterli toprağı olmayan köylü kentlere göç etme olanağı bulamadığı takdirde, mer'aya yüklenmektedir.

Diğer taraftan büyük sürü sahipleri, ki bunlar genellikle büyük topraklara da sahiptirler, önemli sayıda hayvan otlatarak mer'a üzerindeki baskıyı daha da ağırlaştırmaktadırlar.

Mer'a üzerindeki bozuk tarımsal yapıdan ileri gelen bu baskı giderilmediği takdirde, alınacak hukuksal, teknik ve yönetsel önlemler büyük olasılıkla etkisiz kalacaklardır.

## 2 — Hukuksal Önlemler

Mer'a anlaşmazlıklarını doğuran nedenlerden biri de mer'alar konusunda yasal birliğin olmamasıdır. Denilebilir ki hiç bir konuda bu denli yasa bolluğuna, bu denli farklı yasal uygulamaya rastlanamaz.

Bugün hangi yasa hükümlerinin nerede ve nasıl uygulanacağı konusunda kesin bir yargıya varabilmek oldukça güçtür. Bu güçlük, yargı organlarının kararlarında açıkça görüldüğü gibi yönetsel kuruluşlarca yapılan uygulamalarda da ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, mer'aları tüm sorunlarıyla ele alan ve ülke çapında bir düzenleme getiren bir yasanın çıkarılmasında büyük yarar vardır. Böyle bir yasa, uygulamada önemli sakıncaları görülen mevzuat kargaşalığını gidereceği gibi mer'alara bugüne kadar bir türlü sağlanamayan hukuksal düzeni de getirecektir.

Bütün ülke çapında uygulanabilecek böyle bir yasa, uygulamada

birlik, sağlayacağından yargı ve yönetim kuruluşlarının işlerini büyük ölçüde kolaylaştıracaktır.

Diğer bir hukuksal önlem de mer'aların belgelendirilmesidir. Halen mer'aların büyük bir bölümünün özgüleme belgesi yoktur. Bu durum uygulamada çeşitli sakıncalar doğurmaktadır. Mer'aların belgelendirilmesi hem anlaşmazlıkların çözümü ve hem de doğabilecek olanların engellenmesi yönünden önem taşımaktadır.

### **3 — Yönetmelik Önlemler**

Yönetmelik önlemler arasında özel bir mer'a örgütünün kurulması, köy sınırlarının sağlıklı bir biçimde çizilmesi, göçebe aşiretlerin yerleşme ve otlama sorunlarının çözümü ve 5917 sayılı Yasaya ilişkin sorunların ortadan kaldırılması en önemlileridir.

#### **A — Özel Bir Mer'a Örgütünün Kurulması**

Mer'alar konusunda alınacak önlemlerin yasalarda yer alması sorunları çözmeye yeterli değildir. Bu önlemleri almakla sorumlu olacak bir örgütün kurulması ve bu örgütün ve yetki sınırlarının açık bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir.

Bu örgüt öncelikle mer'aların bir envanterini gerçekleştirmelidir. Mer'alar konusunda özgüleme, bakım ve iyileştirme planları yapılırken ne kadar orta malı ve ne kadar özel mer'aların bulunduğunu açık ve seçik bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir.

Mer'a örgütü, mer'alari özgüleme ve kütüğe geçirme işlemlerini bir an önce bitirmelidir. Bu mer'alar konusunda yasal birliğin sağlanması için de bir zorunluluktur.

Bütün bu işlemler çok sayıda mer'a ve hayvancılık uzmanını ve hukukçuyu bünyesinde toplayacak, özgüleme ve iyileştirme çalışmaları için gerekli her türlü araç ve ekipmana sahip bir örgütü gerektirmektedir.

Gerçekleştirilmesi gereken bu görevler karşısında kurulması önerilen örgütün bir genel müdürlük seviyesinde olması uygun olacaktır. Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulabilecek böyle bir genel müdürlüğün özellikle yurdun yoğun mer'a bölgelerinde yeter sayıda eleman ve ekipmana sahip bölge örgütleri olmalıdır. Bu bölge örgütleri eğitim ve kontrol görevlerini gereği şekilde yerine getirebilecek hareket yeteneğine sahip olmalıdır. Ayrıca bu genel müdürlük bünyesinde bir mer'a araştırma enstitüsünün de yer alması gereklidir.



### **B — Köy Sınırlarının Sağlıklı Bir Biçimde Çizilmesi**

Daha önce değinildiği gibi, mer'a anlaşmazlıkları uygulamada sınır anlaşmazlıkları biçimine bürünebilmektedir. Bunda köylünün yanlış düşünce tarzının yanında, bu güne kadar birçok köyün sınırlarının sağlıklı bir biçimde çizilmemiş olmasının da rolü vardır. Büyük toplulukların katıldıkları kanlı olaylara bir an önce son verebilmek ve yenilerinin çıkmasını önleyebilmek için sınır çizimi işlemlerinin bir an önce tamamlanması gerekmektedir. Aynı zamanda köylüye bu sınır çizim işlemlerinin mer'alar üzerindeki yararlanma haklarını etkilemeyeceği anlatılmalıdır.

Burada, mer'a örgütüne çok önemli görevler düşmektedir. Öncelikle sınır çizimi işlemlerini yürüten kuruluşlarla bağıntılı çalışarak sınırı çizilen köylerdeki mer'a özgüleme işlemlerini tamamlamalıdır. Köylüye sınır çizim işlemlerinin mer'alara etkisi hakkında uyarıyı da bu örgüt yerine getirmelidir. Bu işlemler bir an önce tamamlandığı takdirde, uygulamadaki birçok anlaşmazlığın önüne geçilebileceği gibi yargı organlarının iş yükü de azaltılabilecektir.

### **C — Göçebe Aşiretlerin Yerleşme Ve Mer'a Sorunlarının Çözülmesi**

Özellikle Doğu Anadolu'da göçebe aşiretler bazı mer'a anlaşmazlıklarının ortaya çıkmasında önemli etken olmaktadır. Bu anlaşmazlıklar sadece bir yöreyi değil bütün bölgeyi ilgilendirmektedir. Göçebeler geniş bir alanda yer değiştirdikçe anlaşmazlıkları da beraberlerinde sürüklemektedirler. Bu nedenle göçebe aşiretlerin sorunlarına çözüm bulunması, anlaşmazlıklar yönünden bütün bölgeye bir huzur getirebilecektir.

Göçebelerin yerleşme ve mer'a sorunu oldukça karmaşık bir sorundur. Göçebe hayvancılığının yapısına uygun önlemler alınmadığı takdirde sorunların çözümü bir yana, yeni sorunlar ortaya çıkabilir.

Göçebe aşiretler doğal kaynakları çok iyi değerlendirmektedirler. Geniş bir alan içinde yöre köylerinin çıkamadığı ya da çıkmadığı yüksek yaylalardan yararlanmaktadırlar. Kış ve yaz aylarındaki yer değiştirmeleri ile de doğa koşullarına çok uygun hareket edebilmektedirler. Getirilecek önlemlerin göçebe hayvancılığının bu yararlarını koruyarak onu daha da ileri götüreceği nitelikte olması gerekmektedir.

Göçebelerin birkaç köy arazisi satın alınarak yerleştirilmesi halinde çıkacak mer'a anlaşmazlıkları bir dereceye kadar önlenmiş olacaktır. Ancak önemli yararları olan göçebe hayvancılığı bundan zarar gö-

rebilecektir. Ayrıca göçbelerin yerleştirildikleri köylerdeki köylülerle toprak yüzünden anlaşmazlıklara da düşmeleri mümkündür. Zaten toprak yetersizliği içinde bulunan köylüler kendilerine yabancı bir grubun gelerek ortak olmasını kabullenmekte güçlük çekeceklerdir.

Bu gerçekler yanında göçbelerin de belli yerleşim ünitelerinin olması ve bu ünitelerin sosyo-ekonomik olanaklardan yararlanmaları gereklidir. Bu bakımdan bulunacak çözüm şeklinin çok yönlü olması zorunludur.

Göçebe aşiretlerin belli yerlere yerleştirilmelerini ve aynı zamanda onlara yaylak ve kışlak alanlarının özgülmesini ve bu alanlara gidiş ve geliş yollarının düzenlenmesini içerecek bir çözüm şeklinin göçebe hayvancılığının yapısına daha uygun olacağı kanısındayız.

#### **D — 5917 Sayılı Yasaya İlişkin Sorunların Giderilmesi**

5917 Sayılı Yasanın uygulamada çok önemli sakıncalar doğurduğuna yukarıda değinilmişti. Bu sakıncalar karşısında, yasanın yürürlükten kaldırılmasının daha uygun olacağı kanısındayız. Yasa hükümlerinin açıklığa kavuşturulmasının ve uygulayıcı personelin eğitiminin, uygulamadaki sakıncaları giderebileceği ileri sürülebilirse de, özellikle personel eğitimi gerçekleştirilmesi oldukça zor bir konudur. El atmalar genellikle ilçelerde yoğunlaşmaktadır. İlçelerde de bu yasa hükümleriyle ilgilenme durumunda olanlar çok düşük seviyede eğitim görmüş kişilerdir. Bu personel genellikle taşınmazlara el atmanın önlenmesiyle hiç ilgisi olmayan konularda çalışmaktadırlar. Özel bir eğitim gerektiren bu konuda ilçe memurlarını yetiştirebilmek bugünkü koşullarda olanaksızdır. Yasa değişikliği daha önce gerçekleştirildiği halde sorunlar daha da artmıştır. Gerçekten 5917 sayılı Yasanın 2311 sayılı Yasanın yerini alması soruna çözüm getirmemiştir.

Bu bakımdan 5917 sayılı Yasanın tümüyle ya da en azından mer'a gibi kamu malları yönünden yürürlükten kaldırılarak bu konudaki görevin yargı kuruluşlarına verilmesi daha doğru bir çözüm yoludur. Böylece yukarıda değinilen farklı yorum ve uygulamalar ortadan kalkabileceği gibi bunun sonucu ortaya çıkan sorunlar da son bulacaktır. Yargı kuruluşları ile yönetsel kuruluşların sık sık karşı karşıya gelmeleri ve halkın yönetime karşı güvensizlik duyması önlenmiş olacaktır.

Vali ve kaymakamlar 5442 sayılı Yasaya göre, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa ilişkin güvenliğinin, özetle kamu esenliğinin sağlanması için gerekli önlemleri alabilmektedirler. 5917 sayılı Yasanın tümüyle

yürürlükten kalkması ya da mer'alar yönünden uygulanmaması, yönetimin taşınmaz mal anlaşmazlıklarından dolayı bozulan güvenliğin sağlanması konusundaki yetki ve sorumluluklarını ortadan kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak; bütün önlemlerin bir an önce alınmasında ve etkin bir biçimde uygulanmasında ülkemiz açısından büyük yararlar vardır. Böylece yıllardır çatışma halinde bulunan büyük insan kitlelerinin huzura kavuşmasına da katkıda bulunulmuş olacaktır.



## KAMU YÖNETİMİNDE KARAR VERME<sup>1</sup>

**Çev. Orhan KIRLI**

**Kastamonu Vali Yardımcısı**

Bir Devlet Dairesinin en karakteristik etkinliği karar vermedir. Üst kademelerde bundan başka yaratılan değer yok gibidir. Karar, kuşkusuz büyük stratejik amaç ve sınırlılıklar gözetilen politika anlamında seyrek ve oldukça dikkatli kullanılması gereken bir kavramdır. Fakat diğer çeşit kararlar, her zaman günlük olarak verilmekte olan kararlardır. Örneğin; bir komiteye danışılması gerekir mi gerekmez mi, ne zaman bir memorandum hazırlanmalı, bakana ne gibi bilgi sunulmalı, özel bir durumun ortaya çıkması halinde nasıl bir tavır takınılmalı gibi.. Çoğu örgütlerde yönetim kademeleri buna benzer konularla karşı karşıya kalmaktadır. Gerçekten yönetim, bazan bir problem çözme ve başarıma süreci olarak tanımlanır.

Karar verme hakkındaki kuramlar iki gruba bölünebilir: Biri verilmesi gereken kararların, verilme tarzları ile, diğeri verilmiş durumda olan kararların verildiği yöntemlerle ilgilidir.

### **Normatif Kuram**

Eksiksiz ve ussal davranabilen bir karar verici, elinde bulunan belirli olanak ve bilgiye dayanarak bir problemi çözümlenecek ve mümkün olan en iyi çözüme ulaşacaktır. İşte istatistiki karar kuramları bunun nasıl yapılacağına ilişkindir. Her zamanki problem, kâr gibi belirli bir değeri maksimize edebilme konusunda en fazla şansa sahip stratejiyi seçmektir. Genellikle bunun anlamı, olasılıkları hesap etmedir. Eğer problemi gerçek yerine oturtmak için bir dizi faktör ve belirsizlikler söz konusu ise hesaplamalar çok karmaşık hale gelebilir. Oyun kuramında, tasarlanan bir hasma karşı, oynanan oyunun karmaşıklığı öyle bir karmaşıklığıdır.

Timler kuramında, konu hiçbiri tam olarak bilgi sahibi olmayan bir sürü oyuncu için en iyi karar, kuralları saptamaktır. Bütün bu ku-

---

<sup>1</sup> Brown, R.G.S. The Administrative Process In Britain, Methuen-Co LTD. Londra 1971, S. 137-155.

ramlar, karar verme için esas itibarı ile hesaplama yaklaşımını paylaşırlar. Çok iyi yapılanmış bir problem-durumu varsayılır ve bu problem-durumda ilgili tüm enformasyon bilinir veya bilinebilir ve seçilen her hangi bir stratejinin sonuçları, belki zorlukla da olsa, matematik olarak ifade edilebilir.

Bu yaklaşımın, kullanmaya yönelik pek çok yararları vardır. Bir problemin genel mantığını aydınlatılabilir ve karar vericiye problemin veçhelerini nicel olarak değerlendirmek alışkanlığı kazandırabilir. Bu tür problemler, aynı zamanda kurslarda laboratuvar koşullarında çalışan gruplara verilebilir. Gruplar problemlerin sür'atli ve doğru çözümleri üzerinde etkili olan çeşitli güdüleri, çalışına koşullarını ve toplumsal etkenleri böylece inceleyebilirler.

Fakat problemlerin çözümünde kesin sınırlılıklar da vardır. Gerçek yaşamda kararlar seyrek olarak yukarıdaki gibidir. İlk planda, gerçekleştirilecek değerler çoğunlukla açık ve kesin bir biçimde ortaya konmamıştır. Bazan ulaşılması gereken amaçlar sadece diğer bir amacın gerçekleşmesi sürecinde ortaya çıkar. Amaçlara açık olmaları halinde de, aralarında genellikle çatışma söz konusu olur. Yasal bir kuruluşun geleceği hakkında kendisinden öneri istenen bir kamu görevlisinin içine düştüğü karmaşık düşünceleri şöyle bir gözönüne getirin: Bu kuruluş, şu anda muhalefette bulunan bir partinin iktidarı döneminde geniş bir halk desteği ile kurulmuştur. O zaman bir gereksinmeyi tam olarak karşılarken şimdi o gereksinmenin önemi oldukça azaldığı için varlığı tartışılır hale gelmiştir. Bu kuruluş aynı zamanda çok sayıda kişiyi çalıştırmaktadır. Kamu görevlisi doğal olarak olaya ussal bir biçimde yaklaşmak durumundadır. Kuruluşun personeline ne olacaktır, hizmetten yararlananların durumu ne olacaktır, diğer bazı hizmet birimlerinin mali gereksinimleri nasıl karşılanacaktır, bunların üzerinde bir bir durmak zorunda kalacaktır. Hele geniş bir çevreyi ilgilendiren bir hizmet biriminin kaldırılması söz konusu ise bunun bir bakana yüklediği politik sıkıntıları ve riskleri bir düşünün. Bu demek değildir ki bütün bu amaçları ve değerleri bir arada düşünmek ve değerlendirmek zordur. Bunları bağdaştırmak hususunda tek değil, pek çok yol vardır.

İkinci olarak, bireysel karar verici, gerçekte bir problemin bütününe her zaman kapsamlı bir bakışla yanaşamaz. Gerçek yaşamda, ilk bakışta her şeyi ile düşünüldüğü sanılan bir kararın, aslında bir zaman dilimi içinde görev sürecinin ulaştığı son nokta olarak oluştuğu görülür. Ağır ağır işleyen bu görev sürecinde teşkilatın değişik üyeleri kendi paylarına düşenleri yaptıkça karar için gerekli olan olanaklar dar bir çerçeveye alınarak karar aşamasına ulaşılır. Kararlar, her za-

man bir kişiye veya hatta bilinçli olarak bir araya gelip bir an için ortak hareket eden bir gruba mal edilemez.

Kararlarda üçüncü ve en zarar verici sınırlama ise zaman etkeni ile ilgilidir. Eğer kararların küçük bir kısmı bile ağır işleyen bir sürecin sonucuna bırakılırsa, bu, örgütü felce uğratabilecektir. Kararlar genellikle sür'at içinde alınmak zorundadır. Sadece bir kısım önemli kararlar için, onları çözümlenmek üzere kompütör programı hazırlamaya, çaba sarf etmeye ve gecikmeye değer. Karar verme eylemlerinin önemli bir bölümü eksik verilerin kullanılması ile gerçekleşir.

### **Betimleyici Kuram**

Kararlara daha yararlı yaklaşım arıyorsak, dikkatimizi normatif kuramlardan, kararların gerçek yaşam koşullarında almış yöntemlerini açıklamaya çalışan kuramlara doğru çevirmemiz daha sonuç verici olur.

Davranış biliminde karar verme eyleminin rolü eksik bilgiler altında insanların nasıl karar verdiklerini betimlemektir. Kararlar, bireysel farklılıklardan, toplumsal baskılardan, lider farklılıklarında, iletişim sistemi gibi hususlardan etkilenirler. Toplum bilimciler, bireylerin ve grupların bir karara nasıl ulaştıklarını', ne denli bilgiye gereksinim duyduklarını, kararların oluşumunda en çok kimin etkisi olduğunu, hangi anlaşmazlıkların çözümlendiğini, hangi usullerin kullanıldığını ve hangi seçimlerin yapıldığını incelerler.

Ne var ki, karar verme eyleminin normal sürecini incelemek zordur. Üst düzey yöneticilerini her hangi bir biçimde kendi çalışma düzenlerinde, gözlemekte gizlilik dahil, çeşitli nedenlerden dolayı pratik zorluklar mevcuttur. Aynı zamanda her hangi bir kararı, günlük resmi yaşamda sürekli bir akış içinde olan karşılıklı dayanışmalardan, komite tartışmalarından, emirlerden ve resmi yazışmalardan ayırıp tek başına incelemek de zordur. Bu nedenle, kolej öğrencileri ile ve resmi görevlerinden ayrılp kurslara devam eden yöneticilerle pek çok deneyler yapılmaktadır. Bu da haliyle yapay olarak eleştirilmektedir. Bu, ortak görüşe ve deneyime başvuran kuramların bir yana atılması anlamına gelmez. Çünkü bu tür kuramlar, yöneticilerin düşünce yapılarına açıklık sağlamaktadırlar. Şimdiye değin yapılan araştırmalarda ortaya konan hiç bir bulguyla açıkça çelişmemektedirler.

Bu çalışmaların çoğundan çıkan temel çerçeve kavram, herhangi bir kararın çeşitli aşamalardan geçerek ulaşıldığı varsayımdır. Bu kararların her biri ayrı ayrı çözümlenebilir ve incelenebilir. İlk önce, problemin varlığı farkedilmelidir. Uygulanacak politikada bir değişik-

lik gerektiği konusunda bir işaret alınmalıdır. Bir devlet dairesinde bu işaret, politik kanallardan ya da daireyi dış çevreye bağlayan resmi ve gayriresmî yollardan veyahut da uygulanan politikanın arzu edildiği ölçüde işlemediği konusunda bilgi rapor eden araştırma ve enformasyon merkezi gibi iç kaynaklardan alınabilir. Bununla beraber, işaret alındı mı, problemin esas boyutlarının açıklığa kavuşabilmesi için onun gözlenmesi ve diğer bilgiler ile ilgilendirilmesi gerekir. Problem bu şekilde yapılandıktan sonra, araştırma evresi başlar. Problemin çözümünde hareket olanakları ya da olanaksızlıkları liste edilir; arzu edilen ya da edilmeyen sonuçların herbiri kabaca tahmin edilerek kaydedilir. Bunu, değerlendirme ve birçok seçenek arasından seçilen geçici bir karar izler. Arkasından önerilerin kabul edilebilirlik (menfaat ve politik gruplar bakımından) ve uygulanabilirlik (uzmanların görüş açısından) yönleriyle denenmesi ve istişare edilmesi süreci gelir. Sonuçta, belki bir kısım değişiklikler yapıldıktan sonra üst makamın onayı alınır. Ulaşılan bu kararın duyurulması, uygulanması ve en son olarak, sonuçlarının beklenildiği gibi çıkıp çıkmadığının kontrol edilmesi karar eyleminin son evresini oluşturur.

### **Sınırlı Ussallık**

Eğer problem bütünüyle karmaşık —ki kamu yönetiminde çoğu problem böyledir— karar verme sürecinin zorunlu kıldığı değerlendirmelerin sınırı, tek bir insan idrakinin ulaşabileceğinin ötesindedir. Hangi koşullarda olursa olsun izlenebilecek tek yol problemi etkenlere göre parçalamadır. Problemin çeşitli cepheleri çeşitli kişiler tarafından ele alınır. Her bir kişi genellikle, diğerlerinin çalışmalarını gözü kapalı kabul etmek zorundadır. Bu konuya kabaca bir örnek verelim: Bir servisin hacminin büyütülmesi önerilmektedir. Bu konuyu inceleyen memurlar konunun boyutlarını değerlendirirken “alternatif maliyet” üzerinde kişisel olarak durmak zorunda kalmayacaklardır. Alternatif maliyet, önerilen proje için yapılan harcamalar sırasında ortaya çıkacaktır.

Görevli memurlar alternatif maliyetin, kılı kırk yaran ve ikna edilmesi şart olan hâzinenin hesaplarında nasıl olsa yer alacağını varsayacaklardır. Bu memurlardan daha fazlasını beklemek mantıklı bir tutum olmayacaktır. Aynı biçimde, o bir öneri, kıt olan insan gücü kullanılmasını gerektiriyorsa onlar, bu önerinin uygulanabileceği uygun bir daire arayacaklardır.

Bir kararın sorumluluğu yatay ve dikey olarak bölünebilir. Hiyerarşik bir sistemde değişik katkılar değişik düzeylerde oluşur. Tipik olarak, ast düzeyde yer alan görevliler yapılacak işlerin tanımlama konu-



sunda üstlerinin söylediklerini sorgulayamazlar. Buna karşılık üst düzeyde yer alan görevliler, gerçek durumla ilgili olarak astları tarafından verilen enformasyonu doğru varsayacaklardır. Gene tipik olarak, üst düzeyde yer alan görevlilerin pek çoğu işlerin ve kendilerine getirilen önerilerin üzerinde ayrıntılı olarak çalışmaktan çok onların "Olur"u ile ilgileneceklerdir. Bu "Olur"u, getirilen önerinin genel değerler sistemine uygunluğunun son kontrolü anlamında olacaktır. Fakat bununla birlikte üst düzeyde bulunan yöneticiler kendilerine bağlı kişileri uymak zorunda oldukları kapsayıcı bir gündemi yürürlüğe koyabilirler ya da uygulanacak genel kuralları belirleyebilirler.

Fakat etkenler yeniden bir araya getirilmek zorundadır. Yönetimsel bir örgüt, karar vericileri birbirlerine bağlamak ve çeşitli cepheleri ayrı ayrı değerlendirilen bir problem hakkında enformasyon toplamak için var olan bir iletişim sistemi olarak görülebilir. Bu sistemde tutarlılık, örgüt üyelerinin, paylarına düşen kararlarında yol gösterici kurallar belirtmek ve üyelerin benimseyip uygulayabileceği çözümlerin sınırlarını saptamak suretiyle sağlanır. Hiyerarşide değişik düzeydeki karar mercilerinin yetki sınırları, parasal yönden veya memurun yapmakla yükümlü olduğu ödevler yönünden kesin ifadelerle yazılı hale getirilebilir. Daha sık rastlanan durum ise, örgütte belirgin karakter kazanan konularda ilgili memurun, üstlerince bir şey denmeyeceğini bilerek hareket etmesidir. Bu zamanla oluşan ve deneyimsiz memurların önceleri hemen anlam veremedikleri bir anlayışın sonucudur. Kurallar, kararı hangi ölçülerin etkileyeceğini, hangi temasların yapılması gerektiği gibi hususları belirler. Yeniden belirtmekte yarar vardır ki kurallar yazılı olmayabilirler, ancak bu, onların bundan dolayı daha az zorlayıcı veya daha yumuşak oldukları anlamına gelmez.

Şimdiye kadar yapılan şey, değişik bir dil kullanılarak Weberian bürokrasinin yapısını basit bir şekilde sıralamak olmuştur. Görev ve sorumluluklar, sonsuz çeşitlilikteki karmaşık problemlerin rasyonel çözümüne belirli kişilerin kolektif olarak katkılarını sağlamak için dağıtılmış durumdadır. Marshak, gerçekten, bir örgüt öğrencisinin örgütün, şeması üzerinde değil "örgütte kim, hangi bilgiye dayalı olarak, ne yapar" sorusu üzerinde kabaca da olsa durması gerektiğini ifade etmektedir. Fakat sistem ussal olmaya çalışırken, hiç bir zaman tam bir başarıya ulaşamaz. O sistemin ussallığı örgütteki beşer öğesinin kapasitesi ile son derece sınırlı bulunmaktadır.

Tipik bir karar verme olayında, görevli memur birçok bilgiye başvurup, bunlardan bir kısmını atarken bir kısmını seçerek değerlendirir ve yeniden bir düzene sokar. Düzene sokulan bu bilgileri enformasyon, tavsiye veya talimat şekline dönüştürür. Gerek neyi göz-

önünde tuttuğu, gerekse gözönüne aldığı bu şeyle ne yaptığı konusunda sakınılmaz bir belirsizlik ögesi vardır. Pek çok rutin durumlarda dahi, o seçtiği hareketin tümüyle gerçek olaylar tarafından belirlendiğini sansa bile beklenildiği gibi tepki göstermeyebilir. O ne yapması gerektiğini anlamak hususunda yetersiz bir biçimde yetiştirilmiş olabilir veya kendi düşüncesinin uygulanması sırasında bir boşluk olduğu hususunda yanlış bir inanç besleyebilir. Bu yanlış anlayışın sık rastlanan bir nedenidir. Yetkili olduğu önemli sorunlarda bir memurun düşündüğü birçok etken ve onlara verdiği ağırlık bir karar verici olarak, onun performansını önemli ölçüde etkileyecektir. Kararlar, karar verici olarak onun kişisel yeteneklerinden ve onun örgüt içinde yer aldığı pozisyonundan da etkilenir. O, mantıksal olarak kendisine açık olan tüm olasılıklar üzerine seyrek olarak tercihini uygular. Gerçek durum, bazı yönleri başkaları tarafından ele alınmış olsa bile, hemen hemen daima kavranılması bakımından oldukça karmaşıktır. Bazı ayrıntılar kaldırılmadan ele alınamaz. Ussal davranış karmaşık bir gerçek durum yerine problem çözme süreci ile yeterli ölçüde ele alınabilecek basitliğe dönüştürülmüş model bir durumu koyabilmeyi ifade eder.

### **Selektif Algılama**

Belirsizliğin ilk ögesi, bir problemin varlığının her koşulda anlaşılıp anlaşılmayacağıdır. Problem örgütün çözülemeye alışkın olduğu bir problemse, bu problemi ilgili örgüt üyelerinin dikkatine sunmak için programlar olacaktır. Örneğin; bakanlıkların bakanın yazışması ile ilgili olsun, parlamentoda bakana yöneltilen sorularla ilgili olsun ve buna benzer konularla ilgili olsun, iyice yerleşmiş işlem ve yöntemleri vardır. Diğer pek çok durumda ise konunun bir problem olarak algılanabilmesi, örgütteki birinin kişisel yeteneğine bağlıdır.

Farklı kişiler bir problemi farklı yollardan teşhis ederler. Carnegie Teknolojisi Enstitüsünde yapılan bir deneyde bir kısım orta kademe yöneticisinden, bir şirketin gerçek öyküsünü ve şimdiki durumunu sergileyen uzun bir raporu okumaları; daha sonra düşündükleri konulardan hangisinin ilk önce ele alınması gerektiğini bildirmeleri istendi. Satış yöneticilerinin % 83'ü satışları şirketin temel problemi olarak gördüler. Aynı materyalden çalışmış olmalarına karşın, diğer branşlardan gelen yöneticilerin yalnız % 29'u satışları temel problem olarak gösterdiler. Eğitim ve deneyim, bir problemin bir ya da iki temel özelliği üzerinde bakış açılarının yoğunlaştırılması biçiminde, kişilerin kafasında o problemin oluşmasına yardımcı olmaktadır. Fakat bakış açısı, farklı kişiler için farklı olacaktır.

Yönetimde bazan, dilek ve yakınmalara dış görünüşlerine göre değer biçmek deneyimsizliğin ve olgunluğa ulaşmayı bir göstergesidir. Örneğin; gürültü koparıcı bir parlamento sorusunun, bunun yanıtını hazırlayan üç görevli üzerinde uyandırdığı değişik tepki eri tahmin etmek zor değildir. Birisi politik oyunlardan anlayan bir uzman olarak soruyu düzenleyen sorusuyla hangi amacı gözettiğini tahmin ederken, diğeri yapılan politik saldırılar karşısında uygulanan politikayı yeniden gözden geçirmeye kalkar. Üçüncüsü ise görevden çekilinceye ve çalışma masasını ardılma<sup>2</sup> teslim edinceye değin ilke olarak sakin olmayı yeğler. Her bir tepki, ilgili görevliler hakkında edinilen sosyal ve psikolojik enformasyon yoluyla önceden tahmin edilebilir.

Kişiler “ussal davranır” deneyimlerini şimdiye değin edindikleri görgü ve bilgileriyle, inançlarıyla, ön yargı ve değer yargılarıyla yoğurarak kullanmaya çalışırlar. Bunlara aykırı hususları yadsıma eğilimindedirler. Örgütsel bir konumda görevli bir memurun her hangi bir probleme yaklaşımı onun deneyimi tarafından yönlendirilip biçimlendirilir. O görevli çeşitli durumları karşılayabilmek için bir program deposu geliştirmiş olacaktır. Şayet problem ilk bakışta şimdiye kadar başarıyla çözümlediklerine benziyorsa, o yönde çözüm arayışına yönelecektir. Geniş çaplı örgütsel deneyimde ise durum yeni bir boyut kazanacaktır. Çünkü, bütün bir örgütün belirli bir dönemde edindiği kolektif deneyim, kuramsal olarak, bireysel karar vericiye uygun bir araç sağlamış olacaktır. Problemlerle ilgili gerçekler dosyalama sisteminden ya da benzer problemler üzerinde çalışan meslekdaşlardan soruşturulabilir. Problem çözme tekniklerinden yararlanılabilir ve hatta bunların bir kısmı karar kurallarına dönüştürülmüş olabilir. Bir amaç için geliştirilmiş olan yöntemler diğeri için de kullanılma yönelimindedir. Örneğin; bir devlet dairesinde istişari işlemler önceden belirlenmiş ve yerleşmiş bir model çerçevesinde yürütülür. Bir örgüt bir uygulama modeli geliştirip yerleştirdikten sonra artık pek çok durum için reçete hazırır. Pek çok konu sanki kendiliğinden yürüyormuş gibi işlem görür. Bütün bunlar uğraşları ekonomik kılar ve yapılan işleri oldukça basmakalıp hale getirir. Fakat problemlerin algılanması ve kurgulanması yolunda kaçınılmaz bir biçimde saptırıcı bir etki vardır. Sonuçlanan politikalar optimal düzeyin altında kalabilir.

Bundan başka, yararlı olmak durumunda ise, kolektif deneyim kavranabilir olmalıdır. Büyük örgütlerde bilgileri toplama sistemleri çok karmaşık olmaya yatkındır. Personel özel bir eğitimden geçirilme-

---

<sup>2</sup> Ardıl, kendinden sonra gelen, halef. (TİD)

den ondan yararlanmayabilir. Biz bir kişinin potansiyel katkısı^ nm; a) onun kişisel niteliklerine ve deneyimine, b) bir bütün olarak örgütte birikmiş ve kullanılabilir olan deneyime, c) yöntemlere, haberleşme kanallarına ve dosyalama sistemlerine ve d) kendisinin konuya ilişkin öz bilgisine ve bu bilgiyi kullanma hazırlığına bağlı olduğunu söyleyebiliriz. İşin özelliği gereği, bir meslekte uzman kişi (a) şikkına, bir genel yönetici ise (b) ve (d) şıklarına dayanmaya yönelecektir. Her iki durumda da olasılıkla bir miktar sapma olacaktır.

Ayrı bir sapma tipi, kararların grup veya komiteler tarafından kolektif olarak almış sırasında belirir. Gruplar üyelerinin sahip oldukları tüm deneyimi mutlaka kullanmazlar. Seçeneklerden uygun olanı çoğunluk tarafından görüşülüp kabul edilmek zorundadır. Belirli tutum ve davranışlar grup üyelerinin büyük çoğunluğu tarafından paylaşılıyorsa, bu durum ayrıca üyelerinin birbirlerine bağlılıkları ve etkileşimleri ile güçlenir ve artık bu bağlılığın çözülmesi de zordur. Geçmişte başarılı olan bir grup, kendisine yeni katılan üyelerin alışılmış olmayan dilek ve önerilerine özellikle pek yatkın gözükmez. Grubun yeni düşünelere gereksinim duyduğu hararetili toplantılarda bile, üyeler bakımından genel anlayıştan belirgin bir biçimde ayrılan yeni düşünler üretmek zor bir iştir. Haberleşme kolaylığına karşın, daha az yaratıcı düşüneler, homojen gruplarda ortaya çıkar. Şayet üyeler arasında statü farklılıkları varsa, yüz yüze gruplar üst düzeydeki üyelerin düşünelerini kabul etmeye eğilim gösterirler. Ya da değeri ne olursa olsun cılalı konuşma yapan üyelerin düşüneleri daha parlak bulunur. Yapısal problemlerin çözüme kavuşturulmasında, gruplar seyrek olarak en iyi bireysel üyelerinin yetenek ve yetkinliklerini gözardı ederler. Yaratıcı çözümlerin geniş bir bölümü, büyük bir olasılıkla, örgütteki adamların toplam olarak harcadığı zaman kadar, kendi başlarına çalışan üyeler tarafından üretilir. Gruplar işbölümü ve hataların karşılıklı düzeltilmesi yoluyla uğraşı ve çalışmalardan tasarruf edilebilmesi halinde aritmetik ve “yirmi soru” tipindeki analitik problemlerin çözümünde bireylerden daha etkili olabilirler. Bunda bile, eğer haberleşme ve eşgüdüm için fazla zaman gerekiyorsa grubun çalışmaları gerçek düzeyini tutturamaz.

Ortak bir anlayışın sağlanması için bir sistem olarak grup çalışmasının yararlılığı kuşkusuz başka bir sorundur.

### **İnceleme İşi**

Bireysel karar vericinin başlangıçta kullanabileceği değişik tipte hareket noktaları vardır. Bunlar, “olgular” en azından gerçek bir durumun varlığını gösterme çabasında görünenlerce desteklenen savlar

olabilir. Ayrıca karar vericinin ulaşmak için seçtiği hedefleri çerçeveleyen değer öncülleri —ki bunlar bazan birbirleri ile çatışabilir ya da bazan belirsiz görünebilirler— vardır. Bunlara ek olarak, karar vericinin elinde, onu karar vermede aydınlatacak, başka başka öncülleri bağdaştırmada ve birbirleri ile ilişkilendirmede yol göstererek karar verme teknikleri ve karar verme ilkeleri bulunacaktır. Bunlardan bir kısmı hemen elinin altında, kullanmaya hazır durumdadır. Normal olarak bunlar az miktarda bulunacak, öyle ki, nesnel olarak ussal bir karara yaklaşmada gereksinim duyduğu olanakların çok gerisinde kalacaktır. Bu temel üzerinde kalarak karar vermeye teşebbüs ederse tatmin edici bir karara ulaşmada kendini güçsüz hissedecektir. Onun için ki bir inceleme uğraşma girişmek zorundadır. Bu ek inceleme; geçmiş kişisel deneyime, karar almada ilkeleri gösteren yönerge ve genelgelere, çeşitli yönetsel işlemlere, dosyalara, gerekli bilgi ve kanaati edinebilmek amacıyla temas kuracağı arkadaşlarına bağlı olacaktır. İnceleme derinliğine de olabilir, yüzeysel de kalabilir. İncelemenin sınırı ne denli fazla uzatılırsa, karar vericinin durum modeli o denli tamam olacak; vereceği karar, ideal olan duruma o denli yaklaşacaktır. (Ancak daima hatırdaki tutulmalıdır ki, karar verici toparlayacağı materyali mantıksal bir çerçevede bileşime kavuşturmalıdır. Çünkü ek incelemenin etkin bir karara yardımcı olmayacağı ama sadece durumu karıştıracığı bir nokta vardır ki o nokta aşılmamalıdır.) İncelemenin olasılıkla ne denli genişletileceği sorusu, güdülenme ile ilgili bir sorudur ve kısmen örgütün geçerli ruh ve azmi tarafından belirlenir. Bu durum, Carnegie’de laboratuvar araştırmalarında aydınlatılmıştır.

Bir birey, kendisini tatmin edecek bir kararı verebileceğini anlayınca, artık daha ileri gidip inceleme yapmayacaktır. Eğer böyle bir çözüm kendisine tamam, dosdoğru olarak görünmüştü, artık bir yenisi için zaman ve enerji harcamayacaktır. Simon’un deyişiyle yönetici “en fazla”nın peşinde değil, en “tatmin edici” şeyin peşindedir. Eğer o, açık çözümlerin herhangi birisinin tatmin edici olduğu konusunda kanaat getiremiyorsa, daha iyisi için inceleme yapacak ve daha fazla etkeni kendi inceleme alanı içine alacaktır. İnceleme ardıcı 1 olacaktır. Çok az ek etken değerlendirildiği halde karar verici, hayli inandırıcı bir yanıt elde edecek olursa işte bu durumda yaptığı incelemeyi sürdürmeyi gereksiz görecektir. Onun inandırıcılık standardı değişecektir. Eğer uygun bir çabuklukta inandırıcı bir yanıt bulamazsa, ya incelemesini sürdürmeyi yeğleyecek ya da standardı düşürecektir. Bazan koşullar onu, inandırıcı bulmadığı kanıtlar üzerinden karar vermeye zorlayabilir. Herhangi bir durumda da bütün olası seçenekleri irdelemeden incelemesini kısa kesebilir. Bu

kısmen, beşeri özelliklerinden ileri gelebilir. Bir durumun karakteri bir kaç yalın gözlemden çıkarılabilir veya ancak, bilim adamıdır ki, beklenmeyen durumları da gözönüne alarak her türlü seçeneği denemeyi gerekli görür. Kimilerine göre ise “öznel ussallık” yeterlidir.

İnceleme işi zaman baskısı dolayısıyla kısa kesilebilir. Dikkat gerektiren diğer problemlerin sayısı, kararların kalitesini etkileyen önemli bir etkindir. Kararların kalitesi aynı zamanda artan zorluklardan da etkilenir. İrdeleme örgütün ilgili kısmından konuyla ilgisi daha az olan bölümlerine doğru uzatıldıkça elde edilen bilgilerin yeterli bir noktaya ulaştığı deneyimle bilinemediği takdirde isabetsizliğe dönüşür. Oldukça karmaşık bir sisteme katılan kişi, örgütün uzak kısımları ile nasıl ilişki kuracağı ve hemen kendi gözlem bölgesinde kalan etkenler üzerinde nasıl yoğunlaşacağı hakkında güvensizliğe uğrar. Memurların, diğer bir dairede kendi problemleri ile ilgili olarak ne olup bittiği hakkında, hatta olup bitenler o dairenin günlük işi dahi olsa haberli bulunmadıklarını söylemek, her halde onları küçültücü olmasa gerektir.

Bütün bu söylediklerimiz belki şöyle özetlenebilir: Ele alınmasında gereklilik görülen problemin çapı, önemine; ilgili verilerin kullanılabilirliğine ve doğruluğuna; kendisiyle uğraşan görevlinin yetiştirme tarzına ve deneyimine; ele alındığı zaman dilimine karar vericinin (ilgili görevlinin) dikkatini çeken diğer problemlerin sayısına göre değişir. Bu etkenler, söz gelimi bir araştırma ve planlama bölümünde uygulanıyor gözükmebilir. Bu bölümler amaçlarına uygun biçimde öyle oluşturulmuşlardır ki örgüt üyelerinin çoğunun tam anlamı ile kanaat getirdikleri durumlarda bile inceleme işlerini sürdürürler. Bu sadece şu demektir: Aynı örgütün değişik kısımlarında değişik koşullar geçerli ve etkili olur.

### **Belirsizliğin Emilmesi**

Bir görevliye dek gelen bilgi akışı zaten meslekdaşların elinde aynı süreci yaşamış olacaktır. Herhangi büyüklükteki bir örgütte, pek çok kişinin sisteme girdiği noktada yakaladığı bilgi akışı, karar eylemi için bir temel olarak alınabilecektir. Bilgi akışı sistem içerisinde ilerledikçe belirliliğe ve basitliğe doğru yaklaşacaktır. Bunun bir sonucu, başlangıçta bir hayli karmaşık olan materyal daha açık, seçkilğe yönelebilecektir. Karar verme işlemi aynı duruma ilişkin bilgi akışında çelişkiler, uyumsuzluklar varsa, gecikerek yapılır. Çelişkili bilgilerin ayıklanabilmesi için resmi rakamlar geliştirilmiştir. “Örgüt içinde eşgüdümü sağlamak amacıyla daha büyük gereksinme olacak, o oranda resmen doğrulanmış bilgilere de gereksinme olacaktır”. Çıkar grupla-

rının, üyelerinin çıplak çoğunluğuna dayalı marjinal tercihlerin ortaya çıkmasına elverişli politikalara yönelmelerinin nedeni işte budur. Karar vericilerin üzerinde çalıştıkları yalın hale getirilmiş gerçek olguların dökümünde hedeften sapmanın üçüncü kaynağı olarak ayırt edici algılama ve uslamlamaya belirsizliğin emilmesini eklemek zorundayız.

Bundan dolayıdır ki, kararın kimin tarafından verildiğini söylemek oldukça zordur. Birbirini izleyen her evrede meydana gelen süzgeçten geçme olayı, üzerinde düşünölmeye elverişli olasılıkların sınırını daraltır. Artık öneriler formüle edildikten sonra olasılıkların sayısı birden keskin bir biçimde düşer. En sonunda, sadece bir olasılık, onay için üst makama sunulur. Aynı zamanda önerileri formüle etmekle onların üzerinde kafa yormak arasında önemli bir fark vardır. Somut öneri ve öğütler bir kere kağıt üzerine geçirildi mi, artık onlara ilişkin olarak, ortaya konulan çerçevenin dışına çıkılıp taze düşünce üretmek mümkün olmaz. Bu konuda yapılan deneyler, herkesçe edinilen bu gözlemi doğrulamıştır. Bu, yetkinin büyükçe kısmının, belirsizliğin en yüksek düzeyde emildiği noktada görev yapanlarca kullanılmakta olduğu anlamına gelmektedir. Çünkü, bu noktadaki kişiler başkaları tarafından son olarak verilecek kararları önemli derecede katkıda bulunmaktadırlar. Böyle bir pozisyonu işgal eden kişi ya hiyerarşik düzende ast kademelerde çalışan bir “uzman” ya da ussal yöntemlerle çözümlenemeyen zor sorunlarda kendisine başvurulabilen bir danışmandır.

### **Yapısal Etkiler**

Karar verici, bu çözümlemeden, sınırlı birikim kapasitesi ve kısmen gelişigüzel sağladığı deneyim girdisi ile bir çeşit insansal kompütör olarak ortaya çıkar. O, bir noktaya dek programlanabilir. Örgütler, üyelerini, onların çevresel ortamını yaratmak yoluyla etkiler. Bu etki şu biçimde gerçekleşir. Üyelerine sağlanan bilgileri denetler; eğitim ve diğer araçlarla üyelerin bilgilere tepki biçimini belirler. İçinde tüm kesir (cüz)lerin sağlandığı ve aynı zamanda onlarla ilgili tüm kuralların bulunduğu tümüyle programlanmış bir kararın en uç örneği, mevzuat gereği günlük işleriyle uğraşan bir yazmandır. Programlar merkezî, fakat yinelenen problemlerin rutin olarak ele alınmasını gözetir. İşte Mackenzie ve Grove’un işaret ettiği paradoks : “Genelde bir servisin en az nitelikli üyeleri, işin en zor kısımlarından birini, yani bireyler olarak halkla karşı karşıya kalma işini yapmalıdır”.

Örgütler aynı zamanda üyelerinin problemlere uyguladığı deneyimlerinin çerçevesini de denetlemeye çalışırlar. Bu iş için temel araçlar, işe alma, eğitim ve kariyer politikalarıdır.

Hangi tür kişisel deneyimin en uygun olacağını kestirmek her zaman kola^ değildir. Bir etken, örgütün belleğinde şu anda kullanılmaya elverişli olan deneyimin miktarıdır. Kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldığı pek çok problem, genel yönetsel ilkelerin somut bir duruma uygulanması ile ilgilidir. Hangi organlara danışılmalıdır? Hazine gözönüne alınmalı mıdır? Sorun kabinenin dikkatine sunulmalı mıdır? Bir karar kamuoyuna nasıl mal edilmelidir? Bilinen tipte yeni problemlerin ekonomik ve etkili olarak ele alınabilmesi için, buna benzer sorunlar üzerinde var olan deneyim büyük bir yoğunlukla toplanmıştır. Geniş bir alan üzerinde örnek olayların ve süreçlerin iç deneyimi, bundan dolayı en yararlı biçimde kullanılabilir. Genel yetenekli kişilerin işe alınması, onların sık sık bir mevkiden diğer mevkie aktarılması, “örgütsel benliğin” özümsemesi ve bunun nasıl kullanılacağına öğrenilmesi durumları eskiden olduğu gibi sürer gider.

Örgüt üyeleri arasında ne denli etkileşme ve yardımlaşma olursa olsun henüz örgüte girmeyen bir uzmanlık kolunda yeterli olunamayacaktır. Problem yeni somut öğeleri içeriyorsa, özel nitelikleri haiz yeni kişilerin işe alınması biçiminde, ek deneyim kullanılmak zorunda kalınabilecektir.

Kişisel ve “örgütsel” deneyime göreli olarak verilen önem, farklı tipte kariyer yapılarını deyimler. Kişisel deneyim, sık sık yer değiştirmekten sakınılarak en yüksek düzeyde tutulabilir. Fakat özellik arzeden bir makamda uzun bir süre kalınması, memurlara, sistemin genel bilgisi —ki bu genel bilgiye enformasyon kaynaklarından yararlanmak için gereksinme vardır— konusunda yardımcı olmayabilir. Profesyonel türde uzmanlık bilgisi, bireysel uzmanın kavraması bakımından son derece karmaşık olan problemlerle daha az ilgilidir.

Eğitim birçok işleve sahiptir. Eğitim kursları, problemleri çözümlemede kullanabilecek bir program repertuarı sağlayabilir. Eğitim, kişileri örgütsel kaynaklara ve örgütsel iletişim sistemine alıştırmakla onların öz güvenini geliştirebilir ve ilgili enformasyonu daha geniş çerçevede araştırmada onları hazırlıklı kılabilir. Bazan eğitim kurslarının “personel koleji” gibi bir işlevi vardır. Eğitim kursları, katılan örgüt üyelerine ortak bir bakış açısı kazandırmak ve bunları geliştirmek için olanak tanır. Bu iletişime yardım eder, çünkü iletişim kanallarının kullanılışı bu kanalları kullanılabilme kolaylığı ile olanaklı olur. Bu da sonuçta kullanıcıların uyum içinde olmalarından etkilenir. Topluca uygun görülen kanallar, diğerleri saf dışı bırakılırken kullanılmaya yönelirler. Yönetmelik çalışmada uzun süreli kursların bir sonucu, şubeler arasındaki iletişimin kolaylaşması olmuştur. Şöy-



le ki : Özel ofisler arzu edilen herhangi bir zamanda Merkezde birbirini tanımak isteyen bir grup başkan yardımcısı ile doldurulmuştur. Genel olarak söylemek gerekirse, karar verme eylemi, katılanların ortak bir inanç, norm ve özlem kültürünü paylaşmaları halinde daha öngörülebilir ve tahmin edilebilir hale gelir. Bundan dolayı eğitim, kursları, genel olarak, sistem ve onun amaçları hakkında belirli değer ve inançlar üzerinde yoğun olarak dururlar. Böylece, bu inanç ve değerlerin katılan üyenin öz ilgi alanının birer parçası haline sokulacağı beklenir. Bu tür eğitimin bir amacı, görevlileri problemlerin belirli yönlerine karşı duyarlı hale getirmek ve onlara öncelik seçiminde yol gösterici olmaktır.

Belki uyumlaştırmanın en etkili aracı örgüt şemasını bölümlere göre yeniden çizmektir. Görevliler her zaman ortaya koydukları aynı çeşit bilgi ve değer sistemlerine dayalı olarak kariyerlerine göre gruplandırılıp birbirlerini etkileyecekleri aynı pozisyon içine alınmışlarsa bu, selektif algılama, rol kavramı ve grup yankılaması hakkındaki tüm bulguların karakteristik örgütsel bir bölüm felsefesinin doğuşuna yol açtığını vurgulayacaktır.

### **Öncelikler**

Yöneticiler, her yana yetecek denli dikkat yeteneğine sahip değillerdir. Aynı zamanda yararlanabilecekleri zaman ögesi de sınırlıdır. Öncelikleri seçim ayırma yöntemleri hakkında herhangi bir şey söyleyebilir miyiz? Herhangi problem için veya özel bir problemin hangi yönü için nasıl karar vereceklerdir? Bunların hangisine en fazla dikkat sarfetmelidir?

Yönetici, dikkatini ilk önce, ele alınmaya hazır programı olan işlere çevirir. Carnegie'de başka bir deneyde özneler, bir envanter kontrol sistemini yönetmekle sorumlu tutulmuşlardır. Bu deneyde bu kişiler, yönetsel personele çeşitli mağazalarda yapılmakta olan envanter çalışmalarının düzeyi hakkında günlük bilgi aktarmak zorunda idiler. Aynı zamanda herbir yönetsel personel grubunun karşılaştırılabilir iş yüküne sahip olabilmesi için yönetsel personelin mağazalara dağıtımının düzenlenmesinden de sorumlu tutulmuşlardır. Son olarak da yöntemlerde yapılacak değişiklikler konusunda düşünceleri istenmiştir. Üç işin eşit öneme sahip ve eşit değerinde dikkat sarfedilmesi gereken işler olduğu kendilerine anlatılmıştır. Bütün deney özneleri, zamanlarının üçte birinden bir hayli fazla kısmını, bilgi akışının az tutulduğu zamanlarda bile, işlerinin günlük ve alışılmış kesimi üzerinde harcamışlardır. Bilgi miktarı arttırıldıkça, planlamaya ayırdıkları zaman, sürekli olarak azalmıştır. Öyle ki bu azalma en çok gereksinmenin du-

yulduğu noktada, adeta hiç bir planlama çalışması yapılmayınca dek sürmüştür. Bu planlamanın “Gresham Yasası”dır ki görüldüğü üzere, günlük rutin işler planlamayı kovmuştur. Pek çok gözlemci, İngiltere’de sorunların detayına dalan ve özellikle tasarlamanın inceliklerine erişmeye çalışan yüksek düzeydeki bürokratların yetkinlik savları üzerinde yorumlar yapmaktadır.

İngiliz genel yöneticisi parlak düşüncelerini kolayca kağıda geçirir. Bu da bir takım üslup zayıflıklarının doğmasına yol açar. Bu üslup zayıflıkları yakalandıkça Parlamento ve basında kolay bir eleştiri hedefi halini alır. Eleştirileri karşılamak için oransız bir zaman harcanır. Bu konuda, bu biçimde zaman harcanmasına iteleyen çeşitli nedenler vardır. Kuşkusuz bu durum somut zor sorunların, belki bilinçsizce, geriye itilmesi anlamına gelir.

Yapılacak işler programlanmadığı sürece, bu işlerin öncelik taşıyanlarının saptanmasında bir belirsizlik ögesi var olacaktır. Benzer biçimde bir problemin çözümlenmesinde kullanılabilen herhangi bir teknik yoksa, kararın olacağı süre kısa olacaktır. Sonuç da olasılıkla ortak bir ölçü bulmak için yapılacak ciddi bir girişimden çok, içinde seçeneklerin de sunulduğu bir düzenden etkilenecektir. Bunun, özellikle akılda olmayan kaynakların dağıtım ve ayırımının ortaya çıkardığı problemlere uygulandığı görülür. Eğer birden akılda olmayan bir miktar ek para ortaya çıksa, bu para, işlerinde yavaş olanlara gidecektir. Bundan yararlananlar da olasılıkla lâayık olanlar değil, iletişim sistemindeki stratejik konumları bakımından kendilerine pazarlık gücü bulunanlar olacaktır.

Dışarda cereyan eden olaylar önemli bir rol oynayabilir. Yangın önlemleri, son zamanlarda bir yangın olmuşsa, normalden daha çok dikkat kazanır. Bir uçak kazasından sonra uçuş güvenliği önlemleri daha sıklaştırılacaktır. Görülmekte olan bir casusluk davasından dolayı, güvenlik konusunda en ufak noktalara bile önem verilecektir. Bazan öncelikler sisteminin kurumlaşması yüzünden, eski dengeyi yeniden kurmak mümkün olmaz. Benzer biçimde aktif bir eğitim dairesi, üretime ayrılacak zamanın yitirilmesi pahasına bütün daireyi eğitiminden başka bir şey düşünmez hale getirebilir.

Örgütte bireyin öncelik tercihini etkileyebilecek çeşitli yollar vardır. Eğitim ve program sayesinde bazı işler kolayca yapılabilir hale getirilebilir. Genellikle başvurulan bir yöntem bir formül yaratmaktır. Bu formül, zor niteliksel problemleri kolay hesaplanabilir problemlere dönüştürür. Bu durum, bir problemin ölçülebilir yönlerine aşırı derecede önem vermeyi gerektirebilir.

Öncelikler bazı sorular için sürekli oluşlarından çıkarılabilir. Bir parlamento üyesinin mektubu, sayılı bir kaç gün içinde yanıtlanmak zorundadır; bir parlamento sorusuna, yanıt hazırlamak için sıkı bir program gerektiğinde, ona başta gelen önceliği vermek gerekecektir. Önemli olduğu düşünülen hususlar, yöneticinin referans çerçevesi içinde sürekli anımsatıcılar tarafından canlı olarak tutulabilir. Bunlar yapıcı baskılarla örgüt yapısı içinde kurumlaştırılabilir. Örneğin; bir danışma komitesinin kurulması gibi. Ayrıca bu önemli hususların daima ön planda tutulacağından emin olmak için yöntemler oluşturup geliştirilebilir. Kısa süreli işlere öncelik verme eğilimi, sırf uzun süreli planlama ve yenileme ile ilgilenecek özel bir birimin kurulması suretiyle dengelenebilir.

Öncelikler problemi örgüt için bir bütün olarak daha az keskin değildir. Bütün amaçları aynı anda gözetme, seyrek olarak mümkün olan bir şeydir. Bu amaçlar erişilmeye değmez olabilir. Yeni amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan yeni çalışmalar eskilerine bağlı olmaksızın zaman içinde ortaya çıkar. Ayrı birimler, kendi öz amaçlarını —ki bunlar birbirleriyle tutarsız da olabilir— geliştirir. Eğitim şubesinin amacı eğitim programlarını geliştirmektir; maliye görevlisi ekonomi ile ilgilidir; idare amiri personelin etkin bir biçimde kullanılmasıyla uğraşır; yürütme birimlerindeki yöneticiler ise parlamentonun istemlerini yerine getirmek, baskı gruplarını yatıştırmak, yeni yasa tasarıları hazırlamak, kendi mesleklerinde ilerlemek gibi işler yanında yukardaki bütün işlerle ilgilenirler.

Zaman zaman ve kısım kısım ayıklamak yoluyla bir örgüt, normal koşullarda yaşamda kalmayı becerir. Lord Bridges 1954 Kasım'ında Easter'de Kraliyet Kamu Yönetim Enstitüsünde verdiği bir konferansta bu noktayı istemeyerek de olsa vurguladı. “Olgular ne denli karışık olursa olsun; maiyetinizdekiler, bir durumun lehine 17, aleyhine 15 argüman bulunduğu hususunda sizi ne kadar ikna etmeye çalışırlarsa çalışsınlar, inanın, 5 durumdan 4'ü içinde salt tek bir nokta vardır. O nokta da bütün durumun ana ve önemli noktasıdır. O noktayı yakalayabilerseniz ve ona yanıt getirebilerseniz, diğer bütün işler çözüme girmiş sayılmalıdır. Şayet o şeyi yakalayamazsanız, hiç bir şey yapmamış sayılırsınız.” Lord Bridges, “kuşkusuz ana nokta”nın zaman zaman değiştiğini kabul etmektedir.

Fakat bazan tutarsızlıklar görmezlikten gelinemez ve anlaşmazlıkları çözmek için bir amaç gerekli olur. Hiyerarşi'nin işlevlerinden biri, bir temyiz mahkemesi gibi iş görmektir.

Formülasyon ile onay politikası arasındaki önemli ayrım anlatıl-

miş bulunmaktadır. Bir kararın çeşitli öğelerinin bir araya getirildiği ve çeşitli uygulanabilir önerilerin birleştirildiği bir aşama vardır. Öneriler onay için daha üst mercilere gönderilmiş olabilir, fakat bu, genellikle bir formalitedir. Genel olarak birleştirmenin düzeyi, tepedeki yükü hafifletmek ve karar verme sürecini hızlandırmak için mümkün olduğu denli düşük tutulur. Hiyerarşinin üst düzey yetkilileri aynı zamanda, astlar arasında ortaya çıkan çekişmeleri çözmek zorunda kalırlarsa, sorunların ayrıntılarını gözden geçirmeye zorlanmış olabilirler. Bu, onların birbirleriyle temaslarını sağladığı yollardan biridir.

Fakat yukardakilerin kendi yargılamalarında kullandıkları, kendilerine ait değer sistemleri vardır. Bunun sonucu olarak merkezi bir otorite sistemi bu değerleri tanımanın güvenli bir aracı olur. Görülür ki, alt kademeler, çalışmalarını gözden geçirildiğinde hangi düşüncelerin en önemli sırayı aldığını öğrenirler. Örneğin; biçimsel yapı, çelişkilerin salt politik düzeyde çözümlenmesini mümkün kılıyorsa, görevliler özel bir görüşün sonuna değin izlenmesi gerekkip gerekmediği konusunda karar verilirken, bakanlarının ilgi çerçevesini önceden öğrenmeye çalışırlar. 1960'ların sonlarında, ekonomik politika sorumluluğu maliye ve ekonomik ilişkiler bakanlığı arasında bölüşüldüğü vakit, bazı gazeteciler amacın Başbakan'ın görüşünün belirli konularda geçerli olmasını sağlamak olduğunu ileri sürdüler.

### **Son Yorumlar**

Yukarıda sözü edilen kurumlar, karar vericiye, diğer kişilerin de fikirlerini içeren enformasyonun sağlanması ve bu enformasyonun karar verici tarafından kullanılmasını konu etmektedir. Bir iletişim sistemi olarak örgüt modeli, iyi karar vermeye katkıda bulunmak yoluyla bir prosedürü, bir işlevler düzenini, bir işe-alma politikasını ya da bir eğitim planını değerlendirmeyi mümkün kılmaktadır. Eğer tüm bunlar tam anlamı ile işlerliğe kavuşturulursa, karar vericiler daha büyük olasılıkla konuyla ilgili düşünceleri tam zamanında ve doğru kişiler aracılığı ile gerçekleştirmesini bileceklerdir.

Karar verme örgütsel yaşamın tümünü oluşturmamakta, fakat resmi kuruluşların örgütsel yaşamında çok önemli bir yer işgal etmektedir. Karar vermenin en iyi biçimde nasıl gerçekleştirilebileceğini görmek için biraz sıkıntıya katlanmaya değer.

Bunun için evrensel reçeteler yoktur. Bir kuruluşun başı ne tür kararlar vermek istediğini biliyorsa, bu kararların istediği biçimde gerçekleşmesi şansını arttırmak amacıyla nasıl bir örgüt şeması çizileceği kendisine gösterilebilecektir.

Genellikle ne istediklerini açıklıkla bilmeyeceklerdir. Karar verme sürecinde doğruluk, sür'at, ekonomik olma, esneklik, sağlıklı eşgüdüm ve çeşitli uzmanlıklar gibi özel öğelerden hangilerine göreceli olarak ağırlık verdikleri kendilerinden sorulacaktır. Kesindir ki karar verici bütün bu öğelerin maksimize edildiği bir örgütü gerçekleştiremeyecektir. Bir kısımdan özveride bulunarak uzlaştırmaya varmak kaçınılmaz olacaktır. Çünkü insan akıl ve idrakinin erişebileceği nokta bir dereceye değindir. Çünkü bir iletişim sisteminin yapabileceği de sınırlıdır. Dahası, karar vermede konuların "İlgililik" derecesi yönünden kesin bir ölçü bulunamamaktadır. Gereksinmeler zaman ilerledikçe değişmektedir. Bu gün hâzinenin kararlarının iyi çıkmasına yarayan bir husus, gelecek yıl göreceli olarak önemsizleşebilir. Fakat konuyla ilgili hususları görüp incelemenin karar vermeye yardımcı olacağı kesindir.

Genel çizgileriyle gördüğümüz bu kuramları, karar vermede bireysel uygulama gücü anlamında kullanan bir modele sahip olmak özellikle yararlıdır. Ussal her düzenlemenin avantajları yanında bir takım maliyetleri olduğu bilinen bir gerçektir. Ortaya çıkan şey budur. Eğer karar vericiler dikkatlerini A şıkkı üzerinde yoğunlaştıracak biçimde yetiştirilmiş ve donatılmışlarsa B şıkkı hakkındaki görüşleri kaçınılmaz olarak bir miktar gerçeklerden sapsın olacaktır. Kümülatif olarak sonuçlanan bu sapmalar bir dereceye değin tüm örgütsel yapı içinde dengelenebilir. Fakat iletişim ve eşgüdüm problemleri yüzünden hiç bir zaman tam anlamıyla dengelenemezler.

En iyi ve en elverişli dengenin amaçlanmasında örgüt, bu amaca doğru katılanların sezgilerini kontrol edemez. Fakat onları, eğitim, işe alma, otorite yapısı, iletişim bağlantıları ve bunun gibi araçlarla etkileyebilir. Mekanizma işler halde iken oldukça öğreticidir. Bir bürokraside cehalet, her zaman yapısal bir problemdir. Görevli kendisine ne anlatıldığını, öğrenme şansının ne olduğunu bilmez. İş süresince her şeyi de anımsayamaz. Fakat güdüsel etkenler de önemlidir. Bürokrat bazı zamanlar verili koşullar altında ve bir miktar cesaret vermayla, daha zor olanı yapmaya teşvik edilebilir.



## ATAMIZI VE YASALARIMIZI ANLAMAK

**Ergün TEZEL**  
**İçişleri Bakanlığı**  
**Tetkik-Planlama ve**  
**Koordinasyon Kurulu**  
**Üyesi**

### **Amaç**

Bu yazının amacı; hazırlanmakta olan yasalara, başta dil olmak üzere biçimsel açıdan benzer yapı özellikleri kazandırılarak kolayca bulma ve anlamayı sağlamaktır.

### **Uygulamaya Bakılınca**

Dil sorunu, öncelikle üzerinde durulması gerekli bir ögedir. 1923- 1935 döneminde etkin olan hukuk dilinin Osmanlıca olduğunu, 1935- 1950 döneminde çıkarılan yasaların Osmanlıca etkisinden kurtuldukları ve arı dille yazıldıklarını görüyoruz. 1950-1960 döneminde ise yeniden eskiye dönüş, “Osmanlıca özlemi” görülüyor. 1960’tan sonra yeniden arı dile dönme çabalarını görmekteyiz. Böylece arı dildeki akım, bütünlüğünü ve sürekliliğini sağlayamadığından, yasalarımızın dilini de etkilemiştir.

### **Bir Başka Sorun**

Bir başka sorun da, yasaların tasan evresidir. Yasalarımız genellikle kamu kuruluşlarınca tasarlanır. İlgili Bakanlık aracılığıyla, Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulunda görüşüldükten sonra da yasa organına gönderilerek yasalasmaı sağlanır. Genel kural bu- dur.

Hazırlanan taslaklar genellikle o kurumun sorunlarını çözüm amacını güder. Ancak hazırlanan bu taslak yasalar, toplumun çeşitli kesimlerini ilgilendirdiği ölçüde, diğer Bakanlık ya da kuramların işlevlerine de etkili olabilmektedir. Böylesi birçok yönlülük ve ilgili olma, ister istemez görüş alış-verişini gerekli kılmaktadır.

### **Aynı Numarayı Taşıma Özelliği**

Bugüne dek ülkemizde çıkarılan yasalar, üç kez bir numaradan başlamaktadır. Dönemleri sıralarsak; birinci dönem : 23 Nisan 1920 ile 26 Mayıs 1960 yıllarını, ikinci dönem : 27 Mayıs 1960 ile 3 Temmuz 1961 yıllarını, üçüncü dönem de 9 Temmuz 1961’de başlamıştır. Bu üçlü görünüm, yasaların kolayca bulunmasını oldukça zorlaştırmaktadır.

### **Yasalardaki Yapısal Farklılıklar**

Bugüne dek çıkarılan yasalar, yapısal farklılıklar göstermektedir. Kimi yasalarda “kısm”lar, “bölüm” olarak ya da “fasıl” veya “bab” sözcükleriyle nitelendirilmişlerdir; bir anlamda her bir sözcük diğerlerinin anlamını içerir biçimde yer almıştır.

### **Öneriler**

1) Yasa dili, okuyan ve uygulayan herkesçe başka başka yorumlara, kişisel görüşlere yer bırakmayacak biçimde, yalın ve anlaşılır olmalıdır. Kısa cümlelerle anlatım yolu izlenmelidir. Osmanlıca kökenli sözcükler yerine Türkçe karşılıkları benimsenirken, uydurmacılıktan kaçınılmalıdır. Hele hele Fransızca ya da İngilizce kökenli sözcüklerden dilimizi arındırırken, Türkçe karşılıklarını iyi belirlemeliyiz. Atatürk’ün dil konusunda yıllar önce benimsetip, kendi başkanlığında sürdürdüğü “dilde özleştirme” akımına, böylesi bir çalışma içinde katılmak ATA’MIZIN 100. Doğum yılına bu alanda ayrı anlam kazandıracaktır.<sup>1</sup>

2) Yasalar tasarı evresini, ilgili olduğu bakanlık ya da bağlı kurumlarında geçirirler. Bir benzetme yapılırsa; doğmaları için gerekli ön koşullar buralarda gerçekleşir. Oysa, yasa yapma tekniği, ayrı bir “alan”, bir “uzmanlık” işidir. Nasıl her bilgi dalının birer uzmanlığı oluyorsa; yasa yapma tekniğinin de bir uzmanlık dalı olması gerekir. Kuşkusuz, 2575 sayılı Danıştay Yasasının 23. maddesinin (c) bendi; “Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirme”yi Danıştay’ın görevleri arasında saymış ise de, uygulamada bu yolun pek öyle işler olduğu söylenemez. Bu bakımdan yeni bir kuruluşa gerek vardır. Bu kuruluş, Adalet Bakanlığı bünyesinde düşünülebilir.

---

<sup>1</sup> Bu yazı 20 Aralık 1980 tarihinde hazırlanmış, değişen yeni gelişmelere göre yeniden düzenlenmiştir.



Hukukun her dalında yeterince uzmanlaşmış teknokrat-bürokratlar, yasa tasarılarının hazırlığında çeşitli yasalarla olan ilişkilerinin bütünlüğünü sağlamada, doğabilecek çelişkileri ve aksaklıkları giderme yollarını çözümlenmede pratik ve geleceğe yönelik görüşler ileri sürebilirler. Adalet Bakanlığı bünyesinde bu tür çalışmalara olanak sağlayacak bir “Kanunlar Genel Müdürlüğü” birimi de vardır.

Bakanlıkta yapılacak taslak çalışmalarına öneriyi getiren bakanlıkların o dalda uzmanlaşmış kişi ya da kişilerin katılması yanısıra DANIŞTAY ve TÜRK DİL KURUMUNDAN - ÜNİVERSİTELERDEN yine o dalda uzmanlaşmış kişi ya da kişilerin, öğretim üyelerinin de katılmasıyla sanırım ATATÜRK’ün özlemini duyduğu çağdaş yaklaşım ve bilimsel özelliği olan bir çalışma modeli de gerçekleştirilmiş olur.

3) Yasalarımızı kolay ve çabuk bulma konusu da başlıbaşına bir sorun olmaktadır. Yukarıda değindiğimiz üzere aynı numarayı taşıyan yasalarımız vardır. Hem de üç ayrı yasa. Bu konunun da pratik çözüm yolları vardır. Örnek verirse; 657 sayılı Personel Yasası 14.7.1965 tarihinde yasalasmıştır. Sonradan günün koşullarına göre çeşitli tarihlerde birçok değişikliklere uğramıştır. Ancak hangi tarihte ve hangi sayılı yasalarla değişiklikler geçirdiğini bilmek ve bulmak zordur. 657 sayılı yasayı çıktığı yılla birlikte düşünür ve bu iki rakam arasına (9) sayısını koyarsak şöyle basit ve kotlanmış bir sayı dizisi elde etmiş oluruz : 657-0-965, sonraki değişik yasa ya da yasaları da bu düzen içinde yazmak daha kolay bir yol olacaktır. Örneğin 657 sayılı yasanın değişikliği 31.7.1970 tarihinde 1327 sayılı yasa ile olmuştur. Bu ve sonraki değişiklikleri yukarıda açıklandığı biçimde kotlayabiliriz: 657-1970, 657-2-972, 657-3-974 v.b.<sup>2</sup>

4) Yapısal farklılıkları gidermenin yolu ya da yolları da olması gerekir. Yasaların kolay anlaşılması, aynı biçimsel kalıp içinde düzenlenip yasalasması, “bölüm” ve “kısım” başlıkları altında derlenmesi ve kodlanması işlevini de yukarıda sözünü ettiğimiz KURUL ya da KOMİSYON üstlenebilir. Çıkan yasaların Resmî Gazete ile yayınlanması sırasında gazetenin ekinde yer alacak bir fihrist aracılığıyla ilgili yasaların da bir dizini yer almalıdır. Bu eklerin her biri bir araya gelince o yasa ile ilgili derlemeler, kendiliğinden ortaya çıkmış olur. Böylelikle koca koca düsturların yayınlanmasına da gerek kalmayacaktır.

---

<sup>2</sup> Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük ve Dr. Cahit Tutum’un “Temel Yasalar”



## YAKINMA HAKKININ KULLANILMA BIÇİMİNİN DÜZENLENMESİ ÜZERİNE

**Firuz Demir YAŞAMIŞ**

Demokratik toplumların en büyük özelliği düşünce ve söz özgürlüğüne sahip bulunması ve bireylerin bu özgürlükleri kullanma yollarının güvence altına alınmış olmasıdır. Totaliter yönetim biçimlerinin aksine, demokratik yönetim biçimlerinin en önemli farklılığı tartışmaya olanak verecek bir ortamın kamuoyuna egemen olmasıdır. Tartışmaya olanak sağlayacak açıklığın gerçekleştirilmesi ise dilekçe hakkı, savunma hakkı, doğal yargıç kavramı ve hak arama özgürlüğü gibi kurumlarla gerçekleştirilir.

Tüm demokratik ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de yurttaşların yönetime karşı hak araması olanağı uzun yıllardan bu yana bireylere tanınmış haklardan biridir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Divan'a başvuru hakkı olarak başlayan kavram, daha sonraki yıllarda Islahat ve Tanzimat fermanları gibi belgelerle daha da geliştirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan sonra hazırlanan 1921, 1924 ve 1961<sup>1</sup> Anayasalarında da yakınma hakkı düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır. Anayasalarımız yanında çeşitli yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge ve genelgelerde de hakkın varlığı ilke olarak kabul edilmiştir.

Yakınma hakkının varlığı ve bu hakkın kullanılmasının bireyler için doğal bir olay olduğu ilke olarak kabul edilmiş olmasına karşın, bu hakkın kullanılma koşulları ve biçimi belirli bir disiplin altına alınmamıştır. Yakınma hakkı, genellikle dilekçe hakkı olarak ele alınmış, ancak ayrıntıları ile düzenlenmemiştir.

---

<sup>1</sup> Bu yazı, 18.10.1982 gün ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın kabulünden önce kaleme alınmıştır. Anayasa'nın 74. maddesinin başlığında "Dilekçe hakkı" deyimini yer almış; metin içinde. Başvurma hakkı, deyimini kullanılmış ve maddenin, son fıkrasında "Bu hakkın kullanılma biçiminin kanunla düzenleneceği" kaydedilmiştir. (TİD)

Oysa, öteki demokratik haklar bu şekilde bırakılmamış ve hakkın daha iyi kullanılmasına olanak verecek şekilde, kullanma biçim ve koşulları çeşitli hukuksal metinlerle düzenlenmiştir. Örneğin; toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkı, grev ve lokavt hakkı, seçme ve oy verme hakkı gibi birçok hak toplum tarafından düzenlenmiş ve hakkın kullanılması hak ve özgürlüğün esasına dokunulmaksızın belirli şekil koşullarına bağlanmıştır. Bu düzenlemelerin amacı ise, hakkın kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi olmuştur.

Bu gerçeğe karşın, yakınma hakkı belirli bir düzenlemeye şimdiye dek konu olmamıştır. Hakkın kullanılma biçiminin içinde bulunduğu kaotik durum ise, hakkın gerek yönetenler ve gerekse yönetilenler tarafından karşılıklı olarak kötüye kullanılmasına yol açmıştır. Nitekim, düzensizliğin doğal sonucu olarak, bir yandan yönetilenler yakınma hakkını asılsız ihbar, suç yükleme ve iftira gibi yollarla amacı dışında kullanmaya çalışırlarken, öte yandan yöneticiler meslek dayanışması, acıma ve koruma gibi duygularla haklı yakınmanın yaratabileceği hukuksal ve cezai sonuçları çeşitli yollarla saptırma olanağı bulabilmişlerdir.

### **Yakınma Hakkının Kamusal Yararlan Ve Zararları**

Yakınma hakkının kamusal açıdan yaratacağı birinci yarar, yönetsel işlemlerin hukuksal sağlığının korunması için yaptığı katkılardır. Bu özelliği itibariyle yakınma hakkı yanlış ya da sakat yönetsel işlemlerin kişisel ve toplumsal açıdan daha fazla yıpranma yaratmadan önlenmesine, düzeltilmesine ve gerekliyse ortadan kaldırılmasına olanak sağlayacaktır. Hukuksal açıdan geçerliliği kuşkuyla yönetsel işlemler, bu hakkın kullanılması sonucunda ortadan kaldırılabilecektir. Bu açıdan yakınma hakkı, yönetime yapmakta olduğu yanlışlığı haber verme anlamına gelmektedir.

Yakınma hakkının ikinci kamusal yararı, yöneticilerin ve her aşamadaki kamu görevlilerinin denetlenebilmesine olanak sağlamasıdır. Denetleme görevi yönetim dizgelerinin vazgeçilemeyecek temel unsurlarından birisidir. Yakınma hakkının bu özelliği yetkili kişi ve makamları inceleme ve denetleme için harekete geçirici bir nitelik taşımaktadır. Bunun sonucu da hizmetin nitelik ve nicelik yönünden gözden geçirilmesi ve daha iyi hizmet koşullarının toplum yararına sunulmasıdır.

Yakınma hakkının üçüncü kamusal yararı, daha adil ve hakça bir toplumun yaratılmasına katkıda bulunmasıdır. Yanlışlıkların ve haksızlıkların ortadan kaldırılması, daha adil bir toplumun ortaya çıkması demektir. Ekonomik gelişmişliğin yarattığı dev ve karmaşık bü-

rokratik yapılarda her yönetsel işlemin tam bir hukuksal geçerlilik ve sağlıklılık içinde olması beklenemeyeceğine göre, yapılması kaçınılmaz yanlışlık ve haksızlıkların zamanında önüne geçilmesi ya da yanlışlık yapılmış ise sakıncalı sonuçlarının hafifletilmesi, toplumsal adaletin gerçekleştirilmesine olanak verecektir.

Toplumsal adaletin sağlanması ise yönetilenlerin, yönetime güven duygusunun artması anlamına gelecektir. Yönetimin güçlü ve inandırıcı olması, bireylerin Devlet ve yöneticilerine olan güveninin artması ile doğru orantılıdır. Bireylerin adil olduklarına inandığı bir topluma ve yönetime karşı güveni daha güçlü olacak ve bu nedenle toplumun maddi ve manevi gelişmesine yapacakları katkı artmış olacaktır. Yönetimin ana amacı da bireylerin güven duyduğu bir bürokratik yapı kurmaktır. Bu zorunluluk sonucu olarak bir başka sakınca ortaya çıkmaktadır. Yönetimin adil ve hakça olması zorunluluğu, haksız ve gayri meşru çıkarların önüne geçilmesini gerekli kılmaktadır. Çıkarları engellenen kişi ya da gruplar sorumlu olarak gördükleri kamu görevlilerini yıpratmak ve etkisiz duruma getirmek istemektedirler. Suç yükleme ve iftira yoluyla olmamış olaylar olmuş gibi gösterilmekte ya da bazı gerçekler yanlış bir biçimde yorumlanarak saptırılmaktadır. Bu yolu kullanan kimselerin amacı hırs, kin ve çıkar kaygusu ile ilgilileri ceza yükümlülüğü korkusu ile karşı karşıya bırakmak ya da en azından haklarında soruşturma yapılmasını sağlayarak yönetsel ve toplumsal prestijlerini sarsmak olmaktadır. Kamu görevlisinin sorumlulukları, tutum ve davranışları hakkında kamuoyunda duraksamalar yaratmak, görevlinin iş yapamaz duruma gelmesini sağlamak ve yönetim tarafından bir başka görev yerine atanmasını sağlamak, bu gibi kimseleri rahatlatmakta, çıkarlarını daha kolay gerçekleştirmelerine olanak vermekte, daha sonra gelen ya da görev yapmakta olan öteki görevlilere gözdağı vermekte ve art düşünceli kimseler için bulunmaz bir fırsat yaratmaktadır.

Bu durumun doğal sonucu ise kamu görevlilerinin güvencesiz bir ortama itilmeleri, gayri meşru çıkarlar konusunda gerekli duyarlılığı göstermek cesaretini yitirmeleri ve kişisel rahatlarını düşünerek yapmaları gereken görevi savsaklamaları olmaktadır. Doğal olarak bu sonuç, kamu görevlilerinin ve kamu yönetiminin etkisizleşmesi, güçsüzleşmesi ve başarısız olması anlamına gelmektedir. Bir bakıma bireylerin topluma olan güven duygusu sarsılmakta, adil olmayan bir toplum içinde yaşanmakta olduğu kaygusu toplum bireyleri arasında yaygınlaşmakta, kamu yönetiminde verimlilik azalmakta ve disiplin kaybolmaktadır.

Kısaca, yakınma hakkının kullanılması kamusal açıdan olumlu

ve olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Sonucun olumlu ya da olumsuz olması ise olayı çevreleyen koşulların ve kişilerin niteliklerine bağlı olmaktadır. Değerlendirmek gerekirse yakınma hakkı, kuşkusuz bir hak olarak kullanıldığında, sayısız yararlaraya yol açarken hakkın kötüye kullanılması durumunda da birçok sakıncalı durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Sakıncalara ve olumsuzluklara yol açan yakınma hakkının varlığı değil, fakat bu hakkın kullanılış koşul ve biçiminin belirli bir düzene bağlanmamış olmasıdır.

Hakkın kullanılmasının koşul ve biçiminin akılcı bir çözüme bağlanması ise hakkın kötüye kullanılmasını önleme amacının gerçekleşmesi anlamına gelecektir.

### **Yakınma Hakkının Kötüye Kullanılması Yolları**

Tüm öteki hak ve özgürlüklerde olduğu üzere yakınma hakkının da çeşitli dürtü ve nedenlerle kötüye kullanılması olasılığı vardır. Yakınmaya yol açan dürtü ve nedenler gerçek ve haklı olaylarla başlayabileceği gibi kişisel hırs, öfke, kin ve çıkar gibi duygu ve olguların da yanıltıcı yakınmalara yol açabildiği ve bu gibi yakınmaların bazı bunalım dönemlerinde çok aşırı boyutlara ulaştığı pek çok kimse ve yetkili makam tarafından bilinmektedir.

Yanıltıcı yakınma genellikle şu üç yol ile yapılmaktadır: asılsız suç duyurusu, suç yükleme ve iftira. Asılsız suç duyurusu, olmamış olayları olmuş gibi göstererek yetkili makamlara duyuruda bulunmaktır. Türk Ceza Yasası ise suç yüklemeyi şu şekilde tanımlamaktadır : "...Olmadığını bildiği bir suç (ilgili) makama olmuş gibi bildirmek ya da olmayan bir suçun eserlerini soruşturmaya başlanabilecek derecede uydurmak..." (madde 283). Yine iftira da aynı yasada şu şekilde tanımlanmaktadır: "... (ilgili) makama duyuru ya da yakınmada bulunarak suçsuz olduğunu bildiği bir kimseye suç atmak ya da o kimse aleyhinde böyle bir suçun maddi eser ve kanıtlarını uydurmak..." (madde 286).

Yasanın suç olarak nitelemesine karşın yukarıda belirtilen yollar kamu görevlileri hakkında sıklıkla uygulanmaktadır. Kamu görevlileri yapmakta oldukları görevin niteliği itibarıyla çoğu kez bazı kişilerin çıkarlarına ya da ihtiraslarına engel olmak ya da çıkarları çelişenler arasında ya denge kurmak ya da yanlardan biri lehine bir tutum içine girmek zorundadırlar. Bu durumda çıkarı engellenen kimseler, sözkonusu engeli aşmak için iftira ya da suç yükleme yollarını kullanmaktadırlar. Bu da yakınma hakkının kötüye kullanılması anlamına gelmektedir.

Yakınma hakkının kötüye kullanılması olasılığının ulaştığı boyutların kamu yönetiminde önemli sakıncalara yol açması ise bu hakkın kullanılış koşulları ve biçiminin düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.

### **Yakınma Hakkının Kullanılış Biçim Ve Koşulunun Düzenlenmesi**

Kanımıza göre yakınma hakkının düzenlenmesi amacıyla yapılacak çalışmalar dört temel ilkedен hareket etmelidir: gizlilik, ön soruşturma gereği, art düşüncelilerin saptanması ve cezalandırılması ve soruşturmanın olabilen en kısa sürede bitirilmesi.

Bu dört ilkenin gerçekleştirilmesi, bir yandan hakkın daha iyi kullanılmasına olanak verirken öte yandan da hakkın kötüye kullanılmasının yaratacağı sakıncalı durumların ortaya çıkmasını engelleyecektir.

### **Gizlilik İlkesi**

Herşeyden önce yakınma konusu gizli tutulmalıdır. Yakınma konularının toplum ya da hakkında yakınma yapılanlarca öğrenilmesi, karşı önlemlerin alınması ya da iyiniyetli ve dürüst kamu görevlilerinin prestijlerinin sarsılması ile sonuçlanmaktadır. Her iki durumun da sakıncalı olduğu açıktır. Bu nedenle yakınma konusu, yakınmanın yapıldığı makam tarafından gizli tutulmalıdır. Bazı davranışların gizli olarak yapıldığı takdirde çok daha fazla dikkati çektiği de bilinen bir gerçektir. Ani olarak bir soruşturmacının ortaya çıkması, bazı kişilerin tanık olarak dinlenmeye başlanması ya da belge ve kanıtların toplanmaya başlanması gizlilik içinde dahi yapılsa, kolaylıkla çevreye yayılmaktadır. Soruşturmanın yapılış biçimi bu nedenle oldukça önem taşımaktadır.

### **Ön Soruşturma Yapma Gerekliliği İlkesi**

Yakınma konusu toplum tarafından bilinecek bir şekilde soruşturılmaya başlanmadan önce, bir ön soruşturma yapılmalıdır. Kendisine yakınmada bulunulan makam, soruşturma izni vermeden önce yakınma konularını ön incelemeden geçirmelidir. Bu amaçla yakınıcı mülakata çağrılmak ve kendisinden yakınma konuları, iddiaları ile ilgili bilgi, belge ve öteki kanıtlar ve olayın tanıkları hakkında bilgi alınmalıdır. Çoğu kez yakınımaların sahte isim ya da imza ile yapılmış bulunması, yakınıcının kimliği konusunda duraksamalar yaratmaktadır. Mülakat sırasında yakınma konusu olan iddiaların bir suç oluşturup oluşturmadığı, yeterli kanıt ve tanık bulunup bulunmadığı ve yakınıcının kimliği ve imzası araştırma konusu yapılmalıdır. Bunlardan çok

daha önemli olarak yakıncının gerçek amacı ve hedefi hakkında bilgi edinilmeye ve yakınmada art düşünce olup olmadığı öğrenilmeye çalışılmalıdır.

Birçok kamu görevlisi tarafından ortaklaşa kabul edildiği üzere, toplumumuzda hak, hukuk, toplum yararı gibi düşüncelerle yakınmada bulunan hemen hiç yok denebilecek kadar azdır. Yakıncılar genellikle çıkarları türlü yollarla engellenen kimselerdir. Bu nedenle yakıncının gerçek amacını daha başlangıçta öğrenmek, soruşturmacının yararlanabileceği birçok bilginin gün ışığına çıkmasına yardımcı olacaktır.

Mülakat niteliğindeki ön soruşturmayı yapan sorumlu, ön soruşturmada elde olunan verileri değerlendirerek soruşturma yaptırmaya yetkili makama, varılan sonuçları ve kendi kişisel görüşlerini içeren bir rapor vermelidir. Söz konusu bu rapor üzerine, soruşturmaya yetkili makam yakınma konusunun haklı, içten ve gerek ceza ve gerekse disiplin yönünden bir suç oluşturduğuna inandığı takdirde soruşturmanın açık bir şekilde yürütülmesine karar vermelidir. Olayın bu şekilde açıklık kazanması ile gerek müfettiş ve gerekse soruşturmacı tarafından yakınma konusu ile ilgili kanıtlar toplanabilir ve tanıklar dinlenebilir. Soruşturmanın tamamlanması üzerine konu yetkili makam ya da kurullara iletilerek suçlunun cezalandırılması ile ilgili hukuksal süreçler başlatılabilir.

Ancak, ön soruşturma sonucunda yakınma konusunun bir suç oluşturmadığı, yakıncının yokluğu, yakıncının imzasını reddettiği, yeterli kanıt ve tanık gösteremediği ya da yakınmayı art düşünceyle yaptığı anlaşılırsa, bu takdirde soruşturmaya yetkili makam açık ve kesin olarak yakınmayı reddetme yetkisine sahip olmalıdır. İşte, yalnızca bu yetki ile yönetimde zayıflıklar ve art düşüncelilerin kötü amaçlarına varmaları engellenebilir. Kuşkusuz, soruşturmaya yetkili makamın bu kararı, yargı denetimine açık olmalıdır. Buna olanak verecek şekilde soruşturmaya yetkili makamın kararı yakıncıya yasal yollardan tebliğ edilmelidir.

### **Art düşüncelilerin Saptanması Ve Cezalandırılması İlkesi**

Yakınma konusunun soruşturmaya yetkili makam tarafından açık soruşturmaya alınmasının iki temel sonucu olabilecektir. Birincisi, yakınma konusunun haklılığının ve isabetliliğinin ortaya çıkması ve suçlunun suçun niteliğine göre yargıç ya da yönetim tarafından cezalandırılmasıdır. Cezalandırma ile kamu görevini hukukun gösterdiği yolda yapmayan görevlinin yaratmış olduğu sakıncalı durum giderilecek



ve yakınma hakkından beklenen kamusal yararlar gerçekleşmiş olacaktır. İkincisi, yakınmanın haksız, isabetsiz ve geçersiz olduğunun anlaşılmasıdır. Bunun sonucu olarakta yakınma reddedilecek ve hakkında yakınmada bulunanlar için yargılamanın gereksizliği, takipsizlik ya da aklanma kararlarından biri verilecektir.

İşte, bu durumda haksız, isabetsiz, içten olmayan ve art düşünceli yakınmada bulunan yakıncı, suç yükleme ve iftira suçlamaları ile yargıç önüne çıkarılmalıdır. Yargıcın yakıncıyı sözkonusu suçlardan suçlu bulması durumunda ise yakıncı yasalarda belirtilen şekilde cezalandırılmalı ve gerekirse hakkında maddi ya da manevî giderim davası açılmalıdır.

Hukukumuzda aksayan yönlerden biri de budur. Ceza Yargılamaları Usulü Yasası'nın 148/4 maddesi, kamu davası açılmasını istemek yetkisini yalnızca valilere ve bir sürtüşme durumunda da Adalet Bakanı'na vermiştir.

Hukukumuzda işlemeyen ya da işletilmeyen yetki, kamu davası açmak yetkisidir. Hakkın kullanılış biçiminin düzenlenmemiş olması valileri bu yetkiyi kullanmada genellikle isteksiz bırakmaktadır. Yakınmanın yakınılan lehine sonuçlanması çoğu kez yeterli bulunmakta ancak haksız yakınması nedeniyle kamuoyu önünde yönetimin prestijini sarsan ve hatta bilerek iftirada bulunan kimseler cezasız kalmaktadır. Olayın Adalet Bakanlığı'na iletilmesi aşamasında ise, ilgili Bakanın tüm ülke çapındaki binlerce yakınma konusu ile yeterli düzeyde ilgilenmesi olanağı esasen bulunmamaktadır.

Belirtilmeye çalışıldığı üzere, art düşünceliler saptanması ve yargıç kararı ile cezalandırılması, hakkın kötüye kullanılmasının önlenmesi yolunda en büyük ve en geçerli güvence olacaktır. Böylelikle suç yükleme ya da iftira gibi suçlardan birini işleyen yakıncı, kendisinin de izlenebileceği ve cezalandırılabilceği konusunda daha sorumlu davranacaktır. Ancak bu yol ile kamu görevlilerinin yıpratılmasını ve konunun amacından saptırılmasını hedef tutan kimseler? önüne geçilebilir.

### **Soruşturmanın Olabilen En Kısa Sürede Tamamlanması İlkesi**

Yakınma konusu ile ilgili iddiaların sonuçlandırılması gereksiz bir şekilde uzatılmaktadır. Uzama süresi genellikle akılcı yollarla açıklanabilecek sürenin çok ötesine gitmektedir. Olayın uzaması ise, yakınma hakkından beklenen yararların gerçekleşmesini engellemektedir. Bu nedenle yakınma hakkı düzenlenirken yapılacak işlemler ve verilecek

kararlar bir takvime bağlanmalı ve mutlak şekilde bağlayıcı bir süre konulmalıdır. Yetkili ya da sorumlu kişi ve makamlar, yakınma ile ilgili işlemleri bu süreler içinde yerine getirmek zorunluluğunda olmalıdır.

### **Formlaştırma Gerekliliği**

Açık soruşturmaya geçilinceye kadar izlenecek ön soruşturma aşamasındaki yönetsel işlem ve kararlar formlaştırılarak hizmetin yürütülmesinde tektiplilik, çabukluk ve verimlilik sağlanabilir. İş basitleştirme tekniğine uygun olarak düzenlenecek formlarla yakınmaya ilişkin işlemler düzenli ve sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilebilir ve birimler arasındaki değişik uygulamalar için eşgüdüm sağlanabilir.

### **Sonuç**

Yakınma hakkının varlığı, gerekliği ve yararlılığı tartışma konusu yapılamayacak kadar açık bir özgürlük güvencesidir. Hukuk Devleti ve adil toplum yaratma amaç ve hedefinin temel taşıdır. Bu niteliği itibarıyla da yakınma hakkı özgürlüklerin yok edilmesi ya da baskı altında tutulması olasılığına karşı, özgürlüklerin korunması yolunda bir güvencedir. Ancak, her hak ve özgürlük için olduğu gibi, bu hakkın da kötüye kullanılması olasılığı vardır. Hakkın kullanılma biçiminin düzenlenmemiş olması, kötüye kullanma olasılığını daha da artırmaktadır. Zira, art düşünceliler hakkındaki yasal yaptırımlar yeterince ve etkili düzeyde uygulanmamaktadır.

Bu durum, hakkın kullanılma biçiminin düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Düzenleme yasa, tüzük ve yönetmelik gibi metinlerle sağlanabilir. Düzenleme sırasında gözönünde tutulması gereken ana ilkeler ise gizlilik, ön soruşturma yapma gerekliği, art düşüncelilerin saptanması ve cezalandırılması zorunluluğu ve olabilen en kısa zamanda soruşturmanın tamamlanması ilkeleridir. Özellikle ön soruşturma sırasındaki işlemlerin formlaştırılması, zaman ve iş yükü açısından israfı önleyecek ve yönetsel verimliliği artıracaktır.

## **VALİLİK VE KAYMAKAMLIK BÜROLARININ KURULUŞ VE ÇALIŞMA ESASLARI**

**M. Vehbi ÜNVER**

### **Genel Bilgiler**

İl ve ilçelerde, gün geçtikçe çeşitlenen ve artan kamu hizmetlerini, belli amaçlara yöneltmek ve koordine ederek gerçekleştirmek, Vali ve Kaymakamların başlıca görevlerindedir.

Valiler ve Kaymakamlar, bu hizmetleri ve görevleri yerine getirirken bir takım yardımcı işlerin, sekreterlik hizmetlerinin yürütüldüğü Yardımcı Bürolardan yararlanırlar.

Bu bürolar, geçmişte her ilde ayrı ve çeşitli biçimlerde, çok değişik isimler altında kurulmuş ve değişik görevler ifa etmişlerdir.

Yapılan çalışmaların ve ortaya çıkan yeni gereksinimlerin doğrultusunda, 1977 yılında “Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış ve 28 Aralık 1977 gün ve 16153 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak 1 Ocak 1978 tarihinde yürürlüğe konmuştur.<sup>1</sup>

İlk defa ülke çapında, bütün il ve ilçelerde uygulamaya konulan bu Yönetmelik, 8 Bölümden ve 96 maddeden oluşmaktadır. Ayrıca, Yönetmeliğin ekinde uygulamaya ilişkin (10) adet değişik defter, fiş ve form örnekleri verilmiştir.

Yazımızda, bu Yönetmeliği, kendi düzeni içinde, önemli saydığımız yönlerine değinerek uygulanmasında görülen aksaklıkları, kısaca özetlemeye çalışacağız.

### **Hukuki Dayanak, Amaç, Kapsam**

Yönetmelik, 10.6.1949 gün ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu ile bu

---

<sup>1</sup> Yönetmelik, zamanın Merkez Valilerinden Mehmet ALDAN (halen Sakarya Valisi) ile Sadullah VEREL (Emekli Vali) ve Mülkiye Başmüşavir Müfettişi Kemal DOĞRUSÖZ’den oluşan üç kişilik komisyon tarafından hazırlanmıştır.

kanunda değişiklik yapan ve bu kanuna bazı maddeler ekleyen kanunların ilgili hükümlerine istinaden hazırlanmıştır.

Yönetmelik, İl İdaresi Kanununun açık bir hükmüne dayanmamaktadır. Kanımca, bu eksikliğin İl İdaresi Kanununun yeniden düzenlenmesinde dikkate alınması yerinde olacaktır.

Yönetmelik, il ve ilçelerde genel idare kuruluşlarının valilik ve kaymakamlık kanalından yapacakları yazışmaları; Valilik ve Kaymakamlık adına gelen evrakın ilgili teşkilâta ulaştırılmasını, Valilik ve Kaymakamlık bürolarının kuruluş, görev ve yetkileri ile görevlerin yürütülmesine ilişkin evrak, yazı ve dosyalama işlerini kapsamaktadır.

Yönetmeliğin düzenlenme amacı ise, yukarıda değinilen görev ve hizmetlerin çabuk, verimli ve güvenli yürütülmesinin sağlanmasıdır.<sup>2</sup>

### **Yazışma Kanalları**

Valilerin ve Kaymakamların, kamu yararına katkıda bulunacakları durum ve hallerde yazışmalara aracılık yapmaları; bunun dışındaki durumlarda, yazışmaların ilgili kuruluşlar arasında doğrudan yapılması prensibi kabul edilmiştir.<sup>3</sup>

Vatandaşların, il ve ilçe genel yönetim kuruluşlarının görev ve hizmet alanına giren konulara, vali ve kaymakamların bölgesel kuruluşlar ile yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim alanına giren konulara ilişkin başvuruları, ilgili valilik ve kaymakamlığa yapılacaktır.

Vali ve Kaymakamların bir katkısının söz konusu olmadığı maddî olay ve durumların belirlenmesine, saptanmasına ve bilinmesine ilişkin dilekçeler ilgili kuruluşa verilecektir.

### **Büroların Türleri, Amaç Ve Görevleri**

Valilik bürolarında yürütülen işler, birbirleri ile olan ilişkilerine, birbirlerini tamamlama ve bütünleşme özelliklerine göre (7) ana konuya ayrılmış; bu işleri yapacak büroların adları, görevleri sayılarak tespit edilmiştir.

İllerde (7) büro kurulmuştur:

- 1) Özel Büro,

---

<sup>2</sup> Bakınız, adı geçen Yönetmeliğin 3 üncü maddesi.

<sup>3</sup> Bakınız, a.g. Yönetmeliğin 5 inci maddesi.

- 2) Evrak Bürosu,
- 3) Yazı İşleri Bürosu,
- 4) İdare Kurulu Bürosu,
- 5) Planlama ve Koordinasyon Bürosu,
- 6) Mahalli İdareler Bürosu,
- 7) Hukuk İşleri Bürosu.

İlçelerde (<sup>4</sup>) büro kurulmuştur:

- 1) Evrak Bürosu,
- 2) Yazı İşleri Bürosu,
- 3) İdare Kurulu Bürosu,
- 4) Mahalli İdareler Bürosu.

İlçelerde, özel büronun görevlerini Kaymakamlık Yazı İşleri Bürosu; planlama ve koordinasyon bürosunun görevlerini Kaymakamlık Mahalli İdareler Bürosu; hukuk işleri bürosunun görevlerini de Kaymakamlık İdare Kurulu Bürosu yürütecektir.

Yönetmelikte, öngörülen bürolardan birinin veya birkaçının kurulmaması halinde, o büroların hizmetlerinin tümüyle kurulu bürolardan hangi büro tarafından yürütüleceği, o yerin valisi ve kaymakamı tarafından saptanır.

Büroların evrak ve dosyalama işleri, her büronun kendi içinde yürütülür.

### **Bağlılık, Yetki Ve Sorumluluk**

Bürolarda memurlar büro şefine, şef büro amirine doğrudan bağlıdır.

İl'de özel büro doğrudan Vali'ye bağlanmıştır. Diğer bürolar Vali Muavinine; hukuk işleri bürosu Hukuk İşleri Müdürüne bağlıdır.

İlçelerdeki kaymakamlık büroları doğrudan kaymakama bağlanmıştır.<sup>4</sup>

Yönetmeliğe göre, büronun bağlı bulunduğu Vali Muavini, Hukuk İşleri Müdürü, Kaymakam büronun doğrudan amiridir ve sorumlusudur.

---

<sup>4</sup> Bakınız, a.g. Yönetmeliğin 18'inci maddesi.

Büro Amirleri, büroların yöneticisi ve geliştircisidir. Bütün kuruluşlarla olan koordinasyon ve işbirliğini sağlar ve işler üzerinde gözetim ve denetim yetkisine sahiptir.

Her büronun başında, iş ve işlemlerin hızlı, verimli ve kaliteli yürütülmesinden sorumlu ve büro görevlileri üzerinde teknik gözetim ve denetim yetkisi bulunan bir şef vardır.

### **Evrak Havale Ve Dağıtım İşleri**

Yönetmeliğin 5'inci bölümünde; evrak bürosundaki iş bölümü, evrakın kabul olunacağı yer ve kabul biçimi; ayırımı, havalesi, kaydı, gönderilmesi ve dağıtımına ilişkin iş ve işlemler ayrıntılı ve açık bir biçimde düzenlenmiştir,<sup>5</sup>

### **Yazı İşleri**

Yönetmeliğin 6'ncı bölümünde; evrakın alınması, öncesi ile birleştirilmesi; raportörüne havalesi, kaydı, yazıların hazırlanması, tapesi, kontrolü, parafe ve imza edilmesi, çıkış kaydı ve gönderilmesi işlemlerine yer verilmiştir.<sup>6</sup>

Yönetmeliğin bu bölümündeki hükümlerinin, Başbakanlıkça, tüm kamu kuruluşlarında resmi yazışmalarda bir örnekligi ve yazıların kurallara uygun biçimde hazırlanmasını sağlamak amacıyla yürürlüğe konulan “Resmi Yazışma Kuralları Yönergesi” hükümleriyle çelişenlerinin, ayırt edilerek uygulanması gerekir.<sup>7</sup>

### **Dosyalama İşleri**

Yönetmelikte dosyalama, konular itibarıyla yapılmış ve “tek konu, tek dosya” ilkesi esas alınmıştır. Aynı ana konunun kapsamı içerisine giren bütün dosyaların bir klasör içinde toplanması Ana Dosyayı oluşturur. Ana Dosya konuları ve numaraları, her büro için Yönetmelikte ayrı ayrı belirtilmiştir.

Yeni ana dosya açılması, ilgili valilerin önerisi ve Bakanlığın onayı ile mümkündür.

Bir ana dosya içerisindeki bütün dosyaların numarası ve konusu, numara sırasıyla alt alta yazılmak suretiyle bir Dosya Fihristi hazırlanır ve ilgili dosya klasörünün kapağının iç yüzüne yapıştırılır.

Böylece belirlenen ana dosya numaraları ve konuları, numara sırasıyla alt alta yazılmak suretiyle bir Dosya Anahtarı hazırlanır ve büronun merkezî ve

<sup>5</sup> Bakınız, a.g. Yönetmeliğin 22 ilâ 33'üncü maddelerine.

<sup>6</sup> Bakınız, a.g. Yönetmeliğin 34 ilâ 44'üncü maddelerine.

<sup>7</sup> Bakınız, Başbakanlığın 30.11.1981 gün ve OMD-5105-00854 sayılı yazısı ve eki Yönerge.

görünen bir yerine asılır.

Ana dosyalar, numarasının ve konusunu bu anahtardan alırlar.

Gelen ve giden evrakın, birden fazla dosyayı ilgilendirmesi halinde, yazı ilgili dosya sayısı kadar fazla nüshalı olarak hazırlanır, esas yazının üzerine ilgili dosyaların numaraları yazılır ve fazla nüshalar ilgili dosyalara konur.

Evrak, DMO'nun ölçülerine uygun telli dosyalar içinde saklanır. Bu dosyalar, ilgili buldukları ana konulara göre, klâsörler içerisinde birarada bulundurulur.

Dosyaların, büroların merkezî bir yerinde, çekme gözlü çelik kartoteks dolaplarda saklanması, güvenlik ve düzen açısından zorunludur.

Klâsörler, dolap veya raflara ana dosya anahtarındaki sıraya göre dizilmeli ve dosyaların ilk ve son numaraları görünür şekilde klâsör üzerine yazılmalıdır.

### **Defterler**

Yönetmeliğe göre tutulması zorunlu defterler, 8'inci Bölümde düzenlenmiş; defterlerin nerede, kimler tarafından ve nasıl tutulacağı, yönetmelik sonundaki örneklere atıf yapılmak suretiyle ayrıntılı bir biçimde tesbit edilmiştir.<sup>8</sup>

Dört tür defter tutulması gerekmektedir:

#### **1) Memurin Muhakematı Komisyonu Karar Özetleri Tutanak Defteri**

Memurin Muhakematı hakkındaki Kanun'a göre, İl ve İlçe Memurin Muhakemat Komisyonlarına gelen evrak bu deftere kaydedilir.

Bu konuda Komisyonlarca alınan kararların özeti ve işlem sonuçları yine bu deftere işlenir.

#### **2) İdare Kurulu Karar Özetleri Tutanak Defteri**

Çeşitli kanunlarla İl ve İlçe İdare Kurullarına görev olarak verilen İdarî, istişarî ve kazaî konulara ait olup kurula gelen evrakın kaydı,

---

<sup>8</sup> Bakınız, a.g. Yönetmeliğin 64 ilâ 95'inci maddesi.

verilen kararın özeti ve bundan sonra yapılan işlemler bu deftere kaydedilir.

Defter, İdare Kurulu Bürosunda tutulur.

### **3) İl Disiplin Kurulu Karar Özeti Tutanak Defteri**

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve değişiklikleriyle, özel kanunları, ilgili Tüzük ve Yönetmelikler gereğince görüş bildirilmesi için İl Disiplin Kuruluna gelen evrakın kaydı ve bu konuda verilen kararın özeti bu deftere işlenir. Defter, İdare Kurulu Bürosunda tutulur.

İl Disiplin Kurulu'na havale edilen evrak, önce İdare Kurulu Bürosuna gelen evrak kayıt defterine, sonrada havale sırasıyla bu deftere kaydedilir.

### **4) 5917 Sayılı Kanun Gereğince Alınan Karar Özetleri Tutanak Defteri**

5917 Sayılı “Gayrimenkullere Vaki Tecavüzün Men’i Hakkında Kanun” hükümlerine göre, Valilik veya Kaymakamlığa verilen dilekçelerin, bu konuda verilen kararların ve diğer işlemlerin kaydı bu deftere yapılır. Defter İdare Kurulu Bürosunda tutulur.

5917 Sayılı Kanuna göre verilen dilekçeler, önce İdare Kurulu Bürosuna havale edilir; bu büronun Gelen Evrak Kayıt Defterine sonra da havale sırasıyla bu deftere kaydedilir.

## **SONUÇ**

“Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” kapsadığı görev ve hizmetlerin birlik, verimlilik, çabukluk ve güvenlik ilkelerine uygun biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, 10 yılı aşan araştırma ve incelemelerin ışığında hazırlanmış ve 1 OCAK 1978 tarihinden beri, tüm illerde ve ilçelerde yürürlüğe konulmuştur.

İyi hazırlanmış olmasına rağmen, gerekli maddi ve manevî ortam hazırlanmadan yürürlüğe konulduğundan, uygulamada aksamalar ve duraksamalar olmuştur.

Bunun üzerine, Yönetmeliği hazırlayan komisyonun raportörüne<sup>9</sup> İçişleri Bakanlığınca Yönetmeliğin maddeleri itibariyle bir açıklaması yaptırılmış ve Teşkilâta, Yönetmelik açıklamalı şekilde gönderilmiştir.

---

<sup>9</sup> Kemal DOĞRUSÖZ, Mülkiye Başmüşavir Müfettişi.



Dört yıllık uygulamanın sonunda; valilerden alınan yazılardan ve yerinde yaptırılan incelemelerden anlaşılan; bir kısım il ve ilçelerde yönetmeliğin halen hiç uygulanmadığı; bazı yerlerde kısmen uygulandığı; çeşitli aksamalar, yanlışlar ve duraksamaların olduğu anlaşılmıştır.

Bu aksaklıkların giderilmesi ve ülke çapında uygulamada tek düzeliğin sağlanması için, şu önlemler üzerinde durulabilir :

- 1) Konu ile Vali ve Kaymakamların bizzat ilgilenmeleri sağlanmalıdır.
- 2) Yönetmelikte, yetkili ve sorumlu yönetici hiyerarşisine, İl ve İlçe Yazı İşleri Müdürleri de dahil edilmelidir.
- 3) İçişleri Bakanlığınca yapılacak bir plân dahilinde, yönetmeliğin getirdiği büro şefi kadroları alınmalı ve fiilen bu bürolar çalışır hale sokulmalıdır.
- 4) Dolap, defter, fiş, dosya vs. malzeme il düzeyinde mahallen sağlanmalıdır.
- 5) Bir program içinde, belli il merkezlerinde konu ile ilgili personelin eğitimi yapılmalıdır.
- 6) Mülkiye Müfettişlerinin, denetimlerinde, bu konuya özel yer verilmeli ve denetim sonuçları ayrıca izlenmelidir.

### **Kaynaklar:**

- ZAİM, Orhan; Kâğıt İşleri Müdürlüğü Evrak İşleri - İç Düzen Araştırması, Ankara - OCAK, 1969.
- DGĞRUSÖZ, Kemal; Valilik Yardımcı Büroları Kuruluş ve Görevleri-İç-Düzen Araştırması, Ankara, OCAK. 1970.
- GÜNEL, Namık; Valilik Yardımcı Büroları, İç-Düzen Araştırması, Ankara, EKİM. 1973.
- İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütü Evrak ve Dosya Yönetmeliği. Ankara, 1973. İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluşları Arşiv Yönetmeliği (Teksir).
- Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, T.C. Resmi Gazete, 28 ARALIK 1977 gün ve 16153 sayı.
- DOGRUSÖZ, Kemal Mülkiye Başmüsavir Müfettişi, Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ve Açıklaması - Teksir, MAYIS- 1978. (İçişleri Bakanlığı Yayını).
- AR, A. Fikret; TODAİE Öğretim Üyesi, Kamu Kuruluşları ve İşletmelerinde Uygulamalı Büro Yönetim Teknikleri, Ankara-1981.



## KONUT SORUNU

**Fikri GÖKÇEER**  
İller İdaresi Genel Müdürü

### İnceleme Planı:

- 1 — Giriş
- 2 — Sorunun İçeriği ve Tanımlar
- 3 — Devlet ve Konut Sorunu
- 4 — Belediyelerin Soruna Yaklaşımı
- 5 — Konut yapmakla görevli Kurumlar
- 6 — Arsa-Konut ilişkisi ve Spekülasyon
- 7 — Konut Üretimi
- 8 — Konut Açığını Kapatma Olgulaşma: Gecekondu
- 9 — Yap-Satçılar
- 10 — Kira Sorunu
- 11 — Dördüncü Beş Yıllık Plandaki İlke ve Hedefler
- 12 — Diğer Ülkeler Uygulaması
- 13 — Toplu Konut Yasası
- 14 — Neler Yapılabilir ve Sonuç

### Giriş

Son yıllarda, üzerinde en çok konuşulan ve bir türlü çözümlenemeyen sorunların başında “Konut Sorunu” yer almaktadır. Kamu kesiminin konut üretiminde çok yetersiz kalması, konut maliyetlerinin inanılmayacak mablağlara ulaşması, sunumun istemi karşılayacak düzeyde olmaması, spekülasyon, kiraların çekilemez hale gelmesi, sorunu patlama noktasına getirmiştir.

Az gelişmişlik süreci içindeki yurdumuzda sorunu, ülke sorunlarından soyutlamak mümkün değildir. Kaynakların kullanımında konuta öncelik vermek olanağı da bulunmamaktadır. Bu nedenle bu konuda

planlarda belirlenen hedef, ilke ve önlemler işlerlik kazanamamaktadır.

Hükümetler soruna değişik boyutlardaki yasal düzenlemelerle yaklaşmak istemektedirler. Sorunla ilgili kuruluşlar; Kurultaylar toplamakta, paneller ve açık oturumlar düzenlemekte, basında sayısız makalelerle Radyo ve TV’de değişik programlar yayınlamaktadır.

Bu inceleme, bütün bu verilerin genel değerlendirilmesi niteliğinde hazırlanmış ve plandaki dizeye sadık kalınarak kişisel görüşlerimiz başlıklar altındaki bölümlere serpiştirilmiştir. Mülki idare amirlerinin ve yerel yönetimlerin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, patlama noktasına gelen bu soruna ilgisiz kalamayacakları gerçeği, beni bu incelemeyi yapmaya sevketmiştir.

İncelemenin sonunda yeralan, yararlanılan kaynakların fazlalığı ve değişik görüşlerden oluşması, soruna tek yönlü yaklaşmama düşüncesi ve endişesinin sonucudur.

Her başlık altında sorunun çözümü ile ilgili altı çizilebilecek noktaların kolaylıkla görülebilmesi, çözümlerinin yollarının belirlenmiş olduğunu göstermektedir. Çözümün gerçekleşmesinin nedenleri de ortada açık ve seçik olarak görülebilmektedir.

### **Sorunun İçeriği**

Konut sorunu nedir? Kimin sorunudur? Toplumsal mıdır, yoksa bireysel midir? Bu soruların yanıtlarını sağlıklı verebildiğimiz an, sorunun içeriğini saptamış oluruz.

Konut sorununa ülkelerde, diğer toplumsal sorunların yanında öncelik verilmektedir. Sorun, çok yönlü bir sorundur. Öylesine kendisine özgü bir sorundur ki, hiç kimseyi mutlu kılacak, en iyi çözümü bulmak kolay olmamaktadır.

Sorunu, ülke planlaması açısından, konut sunum ve isteğinin dengelenmesi, her kişi ya da aileyi sağlığa zararlı olmayan ve belirli standartlara uygun bir konut edinebilme olanağının yaratılması biçiminde ortaya koyabiliriz. Sorunun kent planlaması ile de yakın ilişkisi vardır ve sosyal yönü ağır basmaktadır. Bütün toplumlarda aile kurumunun insanlar için vazgeçilmez olduğunun anlaşılması bulunması, konutu aile ölçekli bir sosyal konu haline getirmektedir.

Ülkemizde bu anlamıyla bir konut sorunu olmadığını, bir konut olayının bulunduğunu ileri sürenler “Hiç kimse sokakta değildir” savları ile katılmadığımız görüşlerini kanıtlamak istemektedirler. Bu gö-

rüşlere, sorunun, konutu olup olmamak değil, daha iyi koşullara sahip konuta kavuşmanın ana hedef olduğunu belirterek yanıt vermek mümkündür.

Soruna, dar gelirliiler açısından bakanlar çoğunluktadır. Bunlara göre sorun “İşçi sınıfından çok tüm çalışanları etkileyen, sorunlardan biridir.” Aynı düşünceyi paylaşırlar; sorunun “mülkiyetin belli kesim ve sınıfların elinde toplandığı ekonomilerde varola geldiğini, az gelişmişlik, geri bırakılmışlık sürecinin sorunu vahimleştirdiğini” ileri sürmektedirler.

Genelde konut bunalımı, dünyanın hemen her yerinde aynıdır. Kalkınmakta olan ülkelerdeki üretim ilişkilerindeki bozukluk, konut açığını kapatmayı engellemektedir. Ancak sosyal konut politikasının uygulanmadığı, kentleşme, arsa politikalarıyla bir arada ele alınmadığı bir ülkede konut üretimi bir meta üretimi sayılmaktadır. Bir gereksinim için değil, kâra dönük bir amaçla üretilmekte, elden ele geçmekte, kiraya verilmektedir.

Soruna, kente yeni gelenler için salt bir barınma yeri sağlama açısından bakmamak lazımdır. Sorun tek başına bir hedef olarak ele alınmamalı, kentsel ortamın yeniden düzenlenmesi amaçlanmalıdır. Soruna girmek için çok şeyin değişmesi isteminde, bu konuyu olduğu gibi, ya da oluruna bırakmak bir zorunluluk niteliğine bürünmektedir. Bu nedenle soruna bir yerinden girmek ve sabırla adım adım ilerlemek lazımdır.

Konut bireyin değil, toplumun sorunudur. Bu nedenle konutu, bir ya da bir kaç birim olarak değil, en küçük mahalle ölçeğinde ele almak ve sonuç olarak ülke ölçeğinde çözüme kavuşturmak gerekir. Konut sorununun temel değişkeni, içinde bulunan toplumun, toplumsal ve ekonomik yapısıdır. Konutun temel değişkenleri ise ekolojik çevre, üretim biçimi ve ilişkileridir. Sağlıklı sanayileşmeyi, konut sorununa bağlayanlara rastlanmaktadır. Ülkedeki konut sorununun çözümünü ülkenin çözüm bekleyen diğer sorunlarından soyutlamak mümkün olmayacağı varsayımı karşısında, bu şekilde düşünenlere hak vermek lazımdır.

Ülke düzeyinde konut sorununu, nüfusun yerleşme büyüklük ve niteliklerine göre dağılmasının, başka bir anlatımla makro mekân değişikliklerinin bir fonksiyonu olarak değerlendirenler de bulunmaktadır.

Sınıflı ve sınıfsız toplumlarda soruna değişik açıdan bakılmaktadır. Bir yanda lüks konut, diğer yanda sefalet mahalleleri görülüyorsa,

orada kalkınmış, sanayileşmiş bir toplum vardır. Sınıfsız toplumlarda ise sorun kaynakların kullanma önceliğinden doğmakta, dengeli kaynak kullanma döneminde ise ortadan kalkmaktadır.

“Kapitalizmin tarihinde hiç bir zaman az gelirli gruplar yeni bir konut piyasası yaratmamışlardır. Siyasal güç, bol para sahibi oligarşinin elinde oldukça kamusal konut alanında büyük gelişmeler beklenemez. Şehirsel yenileşme diye gösteriş yapan programlar, görüldüğü gibi yoksulu değil zengini ev sahibi yapmaktadır.” Bu görüş A.B.D.’de yayınlanan The Nation’un 31.10.1959 tarihli sayısında yer almıştır. Aynı dergi “İktidar ve ekonomik sorunlarını çözümlenmeden, konut sorununu çözümlenmeye kalkmanın mümkün olamayacağını” ileri sürmektedir. Kapitalist toplumlarda konut gereksinimi ile istemin çakışmadığı, üretimin gereksinmeye göre düzenlenmediği bir gerçektir.

Konutun sosyal bir olay olarak tarihsel gelişimi içinde inceleme ve fiziksel örneklerden yararlanma olanağı bulunmamaktadır. Yurdumuzda 100 yıldan daha eskiye bakmak olanaksızdır. Osmanlı döneminde, Devlet eliyle konut üretimini “İmaret” olayında görmekteyiz. İmaret; dinsel, feodal bir müdahale, bir çeşit dindaşı koruma çabasıdır. Vakıf müessesesi, konut düzeni içinde bir ölçüde nazım rol oynamaktadır.

Günümüzde kentsel konutta sorunun çözümü ile ilişkili bir üretim ve denetimden söz edilememektedir. Kırsal konutlar, deprem, su baskını gibi doğal afetlerden sonra hatırlanmaktadır. Konut dokunulmazlığı ve konut mülkiyeti vazgeçilmez bir kavram haline gelmişler ve ilişkili olmamalarına rağmen bilerek daima yan yana kullanılmışlardır. Sağlıklı konut, modern konut, çağdaş konut, gecekondü seçimler öncesi ağızdan düşürülmeyen sloganlar haline gelmiştir. Aydınlarımız bu çarpıklığa karşı daima suskunluğu yeğlemişlerdir. Günlük yaşam kaygısı sonucu, konut konusundaki demokratik haklar bir kaç spekülâtör ve soyguncu tarafından kısıtlanırken bu kesimin göz yumması meydanı onlara bırakmıştır. Dünyada mekân sahibi olmayanların ahrette iman sahibi olmaları da şüphelidir. Çağdaş düşünce konutta tam mülkiyetin savunulmaması gerekeceği şeklinde belirlenmektedir. Toprak ve konut üzerindeki özel mülkiyetin anlamı, toplum tarafından yaratılan ve toprakla bütünleşen değerlerin bir ya da özel kişiler tarafından tekel altına alınmasıdır. Spekülasyon, konut ve arsa mülkiyeti ile ilgili konulara daha sonraki bölümlerde değineceğiz.

Konut sorunu ve konut bunalımı; 1945’lerden sonra, özellikle büyük şehirlerimizde kendini hissettirmektedir. 1970 ve 1980’li yıllarda ise Türk toplumu sosyal gelişmesinin bir halkası olarak büyük kent

lerde korkunç bir konut ve arsa bunalımı ile karşı karşıya gelmişlerdir. Konut sunum ve istemi arasındaki dengesizlikten kaynaklanan bu bunalım, eldeki olanakların sınırlarını da büyük ölçüde kısıtlamıştır. Bu kısıtlama az gelişmiş ülkelerde nüfus artışı ve kentlerde yığılma, mevcut olan konut açığı yanında ekonomiye ve konut sorununa zorlamalar getirmektedir.

Gelirlerini enflasyona uyduramayan dar gelirliilerin konut ve kira sorunu ile başbaşa bırakacağı sosyal bunalımı bir patlama noktasına gelmeden önlemek, Devletin görevi ve sosyal devlet anlayışının bir gereğidir.

Bugün üst gelir grupları hallerinden memnun görünseler bile, gelir dağılımındaki adaletsizlik, örgütlü spekülasyon onları da köşeye sıkıştıracaktır.

Anayasamızın sık sık sözünü edeceğimiz “49’uncu maddesini 53’cü madde ile sulandırmamak lâzımdır. Devlete verilen görev, “Yoksul ve dar gelirliilerin konut gereksinmelerini karşılama görevidir.” Bunu devlet herkesi ev sahibi yapacaktır şeklinde açıklamak yanlıştır. Ev sahibi yapmaksızın da, sosyal güvenlik aracı olan barınma gereksinimi karşılanabilir. Kiralık konut, lojman yaparak işe başlanabilir.

Bu kısma, incelemede çok sık tekrarlanan sorunla ilgili bazı anlatımların tanımlarını almayı yararlı görüyorum.

### **Tanımlar**

Konut’un tanımı, değişik içeriklerle yapılmaktadır. Bunlardan önemli gördüğüm bir kaç tanesini buraya alıyorum.

**Konut:** İnsan barınağıdır.

**Konut:** Bir insanın yatıp kalktığı, iş zamanı dışında eğleştiği veya tüzel kişiliği olan bir kuruluşun bulunduğu ev, apartman gibi yer, eğlek, “mesken” ikametgâhtır.

**Konut:** Ailenin barındığı, güvenlik içinde yaşadığı, ahlâk ve kültürün geliştiği bir yuvadır.

**Konut:** Birey ve aile için temel gereksinimlerden birini karşılayan, bir barınak, toplum için toplumsal ve mekânsal içeriği olan bir olgudur.

**Konut:** Yalnız ailenin paylaştığı, aile üyelerinin tek ya da birarada ilişkiler kurabileceği, çeşitli işlevlerin iç içe yer aldığı, ya da birinin dışına taşıdığı bir mekân birimidir.

**Konut:** Toplumsal sistem içinde en küçük ölçekteki bir mekân planlama birimidir. .

**Konut:** Sanayileşmiş ülkelerde endüstriyel bir faaliyet sonucu ortaya çıkmış “tamamlanmış bir son ürün” dür.

**Sosyal Konut:** Maliyeti ile içindeki yaşayan ailenin gelir düzeyi arasında akla yakın bir orantı bulunması gereken konut tipidir. Başka bir tanımla “Sosyal Konut” yoksul ve dar gelirli vatandaşların konutudur.

**Sosyal Konut:** Toplumun yaşama şartlarına, sosyal yapısına, örf ve adetlerine uygun, düşük maliyetli ve brüt inşaat alanı yüz metre kareyi aşmayan konuttur.

**Gecekondu :** Belediyeden izin alınmadan, kendisine ait olmayan araziye hukuk dışı olarak bir gecede, hemen kurulan yapıya verilen addır.

Konutla yakın ilişkili kentsel arazi, arsa ve spekülasyonun da tanımlamaları yapılabilir.

**Kentsel arazi:** Arsaya dönüşme olanağı bulunan, kentlerin gelişme alanlarındaki toprak parçalarıdır.

**Arsa :** Alt yapı (yol, su, elektrik, kanalizasyon vb.) gereksinimi karşılanmış, üstlerinde imar hakları oluşmuş, tek bir yapı yapmaya elverişli, tapu siciline yalnız başına kayıt edilebilen toprak parçasıdır.

**Spekülasyon :** Ortaklıktaki darlıktan yararlanılarak aşırı kazanç sağlamak için kurulan düzendir. Spekülasyonu, çalışanlar tarafından üretilen ve hiç bir ücret ödenmeksizin elinden alınan artı değerın çalışmayan sınıflar arasında bölünmesi şeklinde de tanımlayabiliriz.

### **Devlet, Konut Sorunu ve Yeni Gelişmeler**

Konut bir devlet politikası konusu mudur? Devletin bir konut politikası var mıdır? Devlet eliyle toplu konut yapılabilir mi? Sorularını yanıtlayabilmek için kavramlar arasındaki ilişkileri iyi belirlemek lâzımdır.

Anayasamızın 49’cu maddesinde yer alan hüküm 53. maddede yer alan “Devlet bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” hükmü ile birlikte ele almak mecburiyetindeyiz. Ancak 53’cü maddeyi konut sorununu bir kenara itmek için dayanak saymak hatalıdır. Aslında Devletin kaynaklarının kıt olduğu, kalkınma



sürecindeki bir ülkede, Devletin üretici olmayan konut alanına büyük bir kaynak ayıramaması doğaldır. Fakat Anayasa ile verilen görevi yerine getirmek için, eldeki olanakları da zorlamak lâzımdır. Bu zorlanmazsa toplumun barınma gereksinimi karşılanamaz ve en acısı 100 yılsonuna kadar trilyonlara ulaşmış milli servet, spekülâtorlerin, yap-satıcıların eline geçer, sorun yine de çözümlenemez.

Danışma Meclisinde kabul edilen yeni Anayasa Tasarısında konutla ilgili olarak Konut hakkı başlıklı 65. maddede “Devlet, şehirlerin özelliklerine ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak önlemleri alır.” denmektedir. 1961 Anayasasında yer alan 53. madde ise yeni tasarıda 74. madde olarak aynen yer almıştır.<sup>1</sup>

Her ülkede Devlet, konut sektöründe varlığı duyulan bir ögedir. Devletin konut üretiminde sadece nazım görevi değil, etken yapıcı görev üstlendiği ülkeler, genellikle sosyalist ülkelerdir. Mülkiyet kavramı üzerindeki sosyalist yorum bu ülkelerde uygulamayı kolaylaştırmaktadır.

Feodal yönetim sistemlerinde, konut sorununa devletin ilgilendiğini gösteren izlere rastlanmaktadır. Konut planlaması kavramı olmakla beraber, saray, zindan, meydanlar ve dinsel yapılar dışında ailelerin yaşadığı tek konutlara ağırlık verilmemiştir.

Konut sektörünü radikal bir biçimde düzenlemek, sanayileşmeyi dizgin altına almaktan, alt yapı yapımını düzenlemekten, vergi reformunu gerçekleştirmekten daha zor bir işlemdir.

Konut sorununun içeriğini açıklamaya çalışırken, devletin ciddi bir konut politikası izlemesi gereğine değinmiş ve bu politikanın herkesi ev sahibi yapmak şeklinde anlaşılması hususu üzerinde durmuş ve bunun kiralık konut ve lojman üretmekle de kısmen sağlanabileceğini belirtmiştik.

Devletin konut sektörüne ağırlığını koyması için; yumuşak ve kademeli bir plan ve program uygulamalıdır. Bu yol izlenmezse Devlet bu sorundan milyonlar kazanan ve siyasi güç niteliğine kolayca bürünebilen büyük bir sermaye kesimini karşısında bulur.

Uygulanacak plan ve program, şu kademelerden oluşabilir:

1 — Konut sektörünü denetleme görevi benimsenecektir. Çünkü yapı denetiminin örgütlenmediği bir süreçte, yapı üretimine etken ol

---

<sup>1</sup> Bu yazı yeni Anayasa'nın Güvenlik Konseyince kabulünden ve Halk Oylamasından önce yazılmıştır. (TİD)

mak mümkün değildir. Arsa ve bütün taşınmaz mallar spekülasyonuna engel olucu yasal önlemler alınırken yapı kalitesinin fiziksel denetimi kentlerden başlamak üzere uygulanmalıdır.

Fransa ve İngiltere’de bu hizmet kamu iktisadi kuruluşu niteliğindeki tam yetkili örgütler aracılığı ile yürütülmektedir. Bulgaristan, Çekoslovakya ve Romanya’da konutlar devlet eliyle üretildiğinden fiziksel denetim sorunu bulunmamaktadır. Bu yapı denetim örgütü belediyelerle ilgili olmamalı “ İmar ve İskân Bakanlığı” bünyesinde oluşturulmalıdır.

2 — İkinci aşamada yapım işlemine girilebilir. Planlarda öngörülen ilke, hedef ve önlemleri incelerken bu konuyu her yönü ile inceleyeceğiz. Akla ilk gelen Hindistan’da başarı ile uygulanan yan resmi konut kooperatiflerini oluşturmak ve devlet desteği sağlamaktır.

Devletin konut üretiminde, müdahil ya da düzenleyici görev sürdürebileceği İmar ve İskân Bakanlığından başka aracı bulunmamaktadır. Devletin etkili olduğu alan, afet bölgesindeki zorunlu iskân alanları olmaktadır. Bu alanlar dışında devlete umut bağlanamamaktadır.

2487 Sayılı Toplu Konut Yasası, Devletin bu konuya en önemli ve olumlu bir yaklaşımıdır. Yasa, bu incelemede ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

Devletin kurumsal mekanizmasının gelişim biçimi, kiralık konut üretmeye yönelik değildir. Bu da konut krizini sunumun ötesinde şiddetlendiren bir olaydır.

### **Belediyelerin Soruna Yaklaşımı**

Belediyelerimizin bu günkü parasal gücü, bu konuda etkili olmalarını engellemektedir. Bu nedenle bu başlık altında söyleyeceğimiz hususlar, çaresizlik, küçük çabaları belirtmeden öteye gidemeyecektir. Barınma sorununda, Yerel Yönetimlerin özellikle Belediyelerimizin yerleri ve görevleri tartışılmayacak kadar açıktır. Yerel yönetimler bu görev bilinci içindedirler. Bu bilinç ve bilinç sonucu gösterilen çaba, ülkemiz açısından kurumsal alandaki ilginç bir özelliktir. Belediyeler arsa ve konut sorunundaki potansiyellerini harekete geçirme ve merkezi yönetime yol gösterme arzusu içindedirler. Devletin yapmadığını, küçük ölçekli bile olsa, başaran belediyeler ve belediye başkanları yer yer görülmektedir. Bunların içinde toplu konuta yönelenler bile bulunmaktadır.

Belediyeler üzerindeki yoğun idari vesayet, belediyelerin konut sorununun çözümünde kendi politik tercihlerini ortaya koymalarını en-

gelmektedir. Acaba, büyük şehir belediyelerinin bu konuya girmeleri mi istenmemektedir? Bu soru ister, istemez akla geliyor.

Yeni arsaların iskâna açılması görevi, belediyelere düşmektedir. Bunun için yasal yetki, kamulaştırma yetkisi lâzımdır. Bugünkü kamulaştırma düzeni içinde, böyle bir yetkiden söz edilemez. Yerel yönetimlerin parasal ve teknik yönden güçsüz olmaları veya bırakılmaları, konut arzında onları hareketsiz hale getirmekte ve bunun sonucu tüm sosyal hizmetler ve dinlenme hizmetleri bakımından da sağlıklı bir konut çevresinin oluştuğunu görmektedir.

Bizde konutun denetim görevi, ilke olarak belediyelere verilmiştir. Konut üretiminin fiziksel denetiminin belediyelere verildiği ender ülkelerdeniz. Denetim teknik kadro işidir. Büyük belediyelerimiz dışında hizmetin gerektirdiği teknik kadroya sahip belediyelerimizin sayısı çok azdır. "Belediyelerimiz esasen bu göreve talip değillerdir. Bu durumda, belediye sınırları içinde üretilen yapıların ortalama % 60'ı ruhsata bağlanmadan yapılmaktadır. Ruhsatlı yapılarda da ciddi bir denetimin yapıldığı söylenemez. Kiraların yüksekliği, arsa spekülasyonu da ruhsatsız bina yapımını körüklemektedir. Düzensiz konut olgusu bunun sonucudur.

Bu başlık altında kentsel altyapı durumu da gözden geçirilebilir. Konut sorununu, konutun yapısı kadar altyapısal olanaklarının durumu da etkiler. Hızlı kentleşme ve dinamik olan kentli toplumlarda, altyapısal olanak ve hizmetlerin konut alanında dengeli bir biçimde dağılması, kullanımında fırsat eşitliği sağlanması zorunludur.

Kentlerdeki sosyal ve teknik altyapısal sorunların çözümü beraberinde kırsal alanlarınkinin çözümünü de getirir. İncelememizin birkaç yerinde değindiğimiz gibi 1995'lerde ülke nüfusunun % 75'i kentlerde oturacak, kırsal yerleşim alanları kısmen yok olacaktır.

Bugün belediyeler ve devlet arsa spekülâtorlerinden hiç bir karşılık almaksızın altyapı hizmetlerini yerine getirmekte, yollar asfaltlanmakta, elektrik su hizmetleri getirilmekte, kanalizasyon bazı yerlerde emre hazır beklemektedir.

### **Konut Yapmakla Görevli Kurumlar**

Bugün konut yapmakla görevli kuruluş; İmar ve İskân Bakanlığına bağlı Mesken Genel Müdürlüğüdür. Bu genel müdürlük, sosyal konut politikasını saptamakla birlikte bir ölçüde yapım uygulamasını yapmakla da yükümlüdür. Bugüne kadar bu yükümlülük yerine getirilmemiştir.

Kendisinin, eşinin, velayeti altındaki çocuklarının konutu olmayan yurttaşları ucuz ve sağlık koşullarına uygun konut sahibi yapmak, T.C. Emlak Kredi Bankasının kuruluş amaçları arasında yer almaktadır. Aynı Banka, yurt dışındaki işçilere de ucuz, sağlık koşullarına uygun konut edindirme ile de görevlendirilmiştir. 775 Sayılı Yasa ile gecekondulu bölgelerinde Bakanlıkça veya belediyece dağıtılan arsalar üzerinde, Bankaca ya da ilgililerin kendileri tarafından inşa edilen konutlar karşılığında gecekondulu fonundan kredi açmak da aynı bankanın görevleri arasında yer almıştır.

Konut kredilerini daha sonra ele alacağız. Üretilen konutlara ilişkin sayısal bilgileri IV. Beş Yıllık Kalkınma Planının ilke, hedef ve önlemleri başlığı altında vereceğiz. Bu nedenle burada ayrıntılı bilgi verilmemiştir.

Emlak Kredi Bankası toplu konut yapmakta ve yaptırmaktadır. Bu konutlar kâr amaçlı kuruluşlara yaptırılmaktadır. Bu durum sosyal konut politikası ile taban tabana zıt bir uygulamadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu konut sorununun çözümünü toplumsal güvenlik anlayışının gereği sayan bir kuruluşumuzdur. Bu kurumun bu konudaki çalışmalarını konut kredi başlığı altında inceleyeceğiz.

Memurların sosyal güvencesini sağlamaya yönelik en eski kurum T.C. Emekli Sandığıdır. Fakat memurlar bu kurumdan konut kredisi alamamaktadırlar.

Bağ-Kur'un da iştirakçilerine konut kredisi vereceği, Yasasında yer almış olmasına rağmen; bugüne kadar etkin bir uygulama görülmemiştir.

20 Haziran 1979 günlü Resmi Gazete'de yayınlanan Devlet Memurlarına Konut Edindirme ve Kullandırma Yönetmeliği, MEYAK kesintilerinin % 25'inin Kredi veya Konut üretiminde kullanılmasına, olanak sağlamıştır.

Yukarıda saydığımız kurum ve kuruluşlardan hiç birisi, kiralık, konut üretmemektedirler. Mülkiyeti devlet ve kurumlarda kalacak şekilde konutlar yapıp memur ve işçilere ticari amaç gütmeyen bir şekilde kiralanmasını istemek, bugün için mümkün gözükmemektedir. Bu işin büyük bir organizasyon isteyeceği de, gözden uzak tutulmamalıdır.

2487 Sayılı Toplu Konut Yasası İmar ve İskân Bakanlığına büyük, görevler vermiştir. Bu görevler yeri gelince açıklanacaktır.

### **Konut Kredileri**

Yurdumuzda bütün kredi kuramlarının konut için açtığı krediler, mülk konut üretmeye yöneliktir. Şimdi kuramların kredi uygulamalarına bir göz atalım.

**Sosyal Sigortalar Kurumu :** 1950 yılında yürürlüğe giren İhtiyarlık Sigortası Yasası ile iştirakçilerine konut kredisi vermeye başlamıştır. Önce yaptırılan konutun % 50'si, 1952'de % 80'i, 1964'te % 90'ını olarak kredi miktarı belirlenmiştir. 40 binden başlayan bu kredi 300 bin liraya kadar yükseltilmiştir. Kredi verilen konutların alanı 63 m2' den, Türk İş'inde anlayamadığımız baskısı ile 100 m2'ye çıkarılmıştır. Acaba konut kredisi olarak ayrılan fonlar sigortalılara a tam olarak kullanılmakta mıdır? Bu sorunun yanıtını "Evet" olarak vermek istiyor insan. Ne yazık ki bu miktarlar kullanılmamaktadır. Bu gerçek "Öyle ise, sigortalı işçinin konut gereksinimi ve istemi yoktur" diye yanlış ve hatalı bir yargıya varmamıza neden olabilir.

Çarkların yanlış ve hatalı işlemesi bu sonucu doğurmaktadır. Sigortalıların ancak % 3.9'u konut kredisi kullanabilmiştir.

Kredinin miktarını artırmadan ve kurumdan konut üretmesini beklemeden önce konutun sosyal güvenlik içindeki yerini ve payını bir kere düşünmekte yarar vardır. Kurum bir Sosyal Güvenlik Kurumudur. Konut Kurumu değil.

Kurum, 1973 yılında toplu konut yapacak kooperatiflere öncelik vermiş ve en az 30 sigortalının bir kooperatifte birleşme koşulunu öngörmüştür. Konut kooperatifçiliğine bir türlü ısınmamış çevreler S.S.K.'nin kooperatifleşme koşulunu aramaması için yoğun çaba göstermişler ve 1979 yılı başında başarı sağlamışlardır. Televizyonda "Konut bizim işimiz" diyen aşırı kâr amaçlı kuruluşlar "Sonunda bireysel kredi yolunu açtık" diye derin bir nefes almışlardır. Kapalı olan istismarcı yol, açılmıştır. İyi örgütlenmemiş bir yapı piyasasında sigortalı işçiyi piyasa oyunlarına kurban edecek bir uygulama başlamıştır. Kişisel görüşümüze göre; krediler, işçilerin eline değil, kuracakları kooperatiflere verilirse daha yararlı olur. Prof. Ruşen KELEŞ "Yeni uygulama için, yanlış ve tutarsızdır" diyerek, bir gerçeği dile getirmektedir.

1977'de Sosyal Sigortaların ayırdığı 7.5 milyar liralık konut kredisi; istekli işçi kooperatifi olmadığı için, kullanılmamıştır. Bunun nedenlerini kooperatifler başlığı altında açıklamaya çalışacağız.

Bu miktar 1980-1981 yıllarında da tam kullanılmamıştır. Toplu Konut

Yasası bu kredilerin heba olmaması için yeterli düzenlemeler yapmıştır.

**Emlâk Kredi Bankası**'nın: Konut kredisi verme biçimi farklıdır. Konut edinmek için gerekli paranın 5 veya 6 katı 15 yıl vadeli % 6 faiz oranı ile krediye dönüşmektedir. Birleşik faiz uygulandığından borç kredisi 2 katma kadar yükselebilmektedir.

E.K.B. Yılda ortalama 2500-3000 kişiye konut kredisi vermektedir.

T.C. Emekli Sandığı memurlardan oluşan kooperatiflere çok az kredi vermeye başlamıştır. Yılda ortalama 1000 kişi bu krediden yararlanmaktadır.

Verilen kredilerin faiz süreleri konut büyüklüğüne göre farklılaştırılmak, büyük konutlardan yüksek faiz istenmeli ve süre kısaltılmalıdır.

### **Konut Kooperatifçiliği**

Konut konusunda, kooperatifler öteki kesimlerden farklı olarak tüketimi örgütlemektedirler. Toplu talep toplu uygulamayı gerektirdiğinden maliyette belirli bir düşme olmaktadır. Ancak konut edinmek isteyenlerin birleşerek üretime geçmeleri, her zaman mümkün olmamaktadır.

Bizde Devlet genel olarak kooperatifçiliği, özel olarakta konut kooperatifçiliğini özendirici önlemleri yeterince alamamıştır. Kooperatifçiliğe uygulanan çok az farklı faiz oranının özendirme aracı sayılmasına olanak bulunmamaktadır. Toplam konut üretiminin sadece % 7-8'inin kooperatiflerce gerçekleştirilmesi, devletin denetim ve desteğinin olmaması, kooperatif üyelerini usandırmakta ve güvensizliğe yol açmaktadır. Kredi olanağından yararlanırken çıkarılan engeller bu bezginliği artırmaktadır. Kooperatiflerin karşılaştığı darboğazları şöyle sıralayabiliriz:

- 1 — Öz kaynaklar yetersizdir.
- 2 — Arsa sağlamada zorluk çekilmektedir.
- 3 —• Ferdi münasebete geçilememektedir.
- 4 — Yapılan konutlar kiraya verilebilmekte ve satılabilmektedir.
- 5 — Kooperatif üyelerinin konut satışlarında şufa hakları yoktur.
- 6 — Konut yapımında güven verici bir inşaat kuruluşu yoktur.

Yapı kooperatiflerinin 1969-1975 yılları arasındaki gelişimine bakıldığında kooperatif sayısında belirgin bir artış olmadığı görülmekte

dir. 1975 yılında üretilen 181 685 konutun 164 836 birimi bireysel girişimler, 14 005 birimi yapı kooperatifleri bakımından, 797 birimi de kamu tarafından üretilmiştir. Böylece toplam üretimin ancak % 7'nin kooperatifler aracılığı ile sağlandığı görülmektedir. Yukarıda belirtilen darboğazlar ve fiili durum profesyonel konut kooperatifçiliğinin doğmasına etken olmuş, "naylon" kooperatifler ortaya çıkmıştır. Bu tür kooperatifler özellikle, dinlenme konutu alanını istilâ etmişler ve kıyı yağmasını hızlandırmışlar ve konut sorununu yozlaştırmışlardır.

Kooperatifler kendi konutlarını yaratan üretici kuruluşlar olmak yerine, yapı işlerini yüksek kâr oranlarıyla yüklenen araçların alıcısı durumuna giren birer tüketiciler topluluğu olarak bırakılmışlardır. Kooperatif konusunda deneyi ve uygulama bilgisi olmayan işçilerin kurduğu kooperatiflerin, türlü kuruluşlarla ilişkilerini düzenleyen özel araçların türemesi sonucunda yüksek faturalar ödenmektedir. Büyük işçi kuruluşları kooperatiflere öncülük etmemekte, destek olmamaktadırlar. Bu görevlerini yerine getirmeyen bu kuruluşların kooperatifçiliğe bütünüyle güvensizlik göstermeye hakları yoktur. Burada bir yanılığa düşülmemesi için, gerçeği vurgulamak lâzımdır. Kooperatifçiliğin aksaklıkları, kooperatifçilik hareketine bağlanamaz.

Yurdumuzda yüksek gelirli grupların oluşturdukları kooperatifler başarılı olmakta ve bu tür kooperatifler eliyle üretilen konutların % 60-70'i yüksek fiatlarla kiraya verilmektedir. Kamunun akılcıca bir arsa siyaseti ile desteklenmediği sürece, Türkiye'de konut sorununun toplum yararına bir çözüme kavuşturulmasında, kooperatifçilik etkin bir yöntem olarak kullanılmaya elverişlidir. Bütün yollar denenmeden, bütün sakıncalara rağmen kooperatif yolunu kapatmak, konut sorununun çözüm yollarını kapatmak anlamına gelir.

İskandinav ülkelerinde, birçok sosyalist ülkede ve kimi geri kalmış ülkelere; bugün, halk konutlarının çoğu, kooperatiflerce üretilmektedir.

Arsa Ofisinin bitkisel hayattan kurtarılarak, kooperatiflere ucuz arsa sağlanması öncelikle düşünülmelidir. Belediyeler ve ilgili kamu kuruluşlarının kooperatiflere üye olmalarında büyük yararlar vardır.

2487 Sayılı Toplu Konut Yasası konut kooperatiflerine hayatiyet vermiştir ve Ankara'da Batıkent'te konut üreten Kent-Koop başarılı çalışmalar yapmaktadır.

Sonuç olarak, konut kooperatifçiliğinin yeniden gözden geçirilmesi, düzenlemelerin yapılması gereklidir.

### Arsa-Konut İlişkisi

Anayasa Mad. 35

Herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması, toplum yararına aykırı olamaz.

Anayasa ilke olarak mülkiyetin toplum yararına aykırı olarak kullanılmasını yasakladığı halde, kentsel arazi ve arsalarda özel mülkiyetin yasalarla çizilen kapsamı, bu ilke ile uyumlu değildir.

Batı ülkeleri akıllarını kullanarak, toprakta özel mülkiyeti sınırlama, Kamu yararını koruma yönetimini geliştirmişlerdir. İngiltere’de İkinci Dünya Savaşından sonra kurulan 30’dan fazla kentin tüm toprakları devlettir. Kent içindeki arsa özel mülkiyetine izin verilmemesini, kiralama gibi uygulamalara gidilmesini, Batı Avrupa Ülkelerinde de görmekteyiz. Osmanlı İmparatorluğunda Devlet 1858’e kadar toprak mülkiyetini elinde tutmuştur.

Taşınamayan ve üretilmeyen toprağın ve arsaların topluma en yararlı bir şekilde kullanılmasına olanak sağlamak, Devletin en başta gelen görevidir.

Bu yönüyle ortaya çıkan arsa sorunu, kontuttan daha önemlidir. Kent arsalarını üretmek zor, hatta imkânsızdır.

Düzenli kent alanı genişletilmediği için, büyüme nedeniyle (Nüfus artışı) arsa fiyatlarını büyük ölçüde artırmakta ve bu yüksek fiyatları ödeyebilen, yani düzenli kentte yaşayabilen insan sayısı azalmakta, ya da gittikçe daha yukarı üst gelir dilimindeki yurttaşlar kentte yaşayabilir duruma gelmektedirler.

Yerel Yönetimler ve Devlet arsa sorununun önemini yeterince kavramadığı için, kente yeni gelenler, arsaları işgalde çözüm aramaktadırlar. Gecekondulaşma olgusu bunun sonucudur.

Devletin elinde değerlendirilmeyen ve sürekli olarak gecekonduculara işgal edilen, çeşitli toplumsal olayların doğuşuna etken olan milyarlar değerinde arsalar bulunmaktadır. Bu arsalar 25-30 yıl bir süre için devredilmeli, (İrtifak hakkının devri), kat karşılığı özel kişilerce ve Kamu Kuruluşlarınca konut üretilmelidir.

Bu konuda “Nasıl havanın suyun ticareti, toplum zararına bir mülkiyet düzeni düşünülemezse, arsada da durumun aynı olduğunu” ileri sürenler bile, bugünkü düzende haklılık kazanmaktadırlar.



Arsa mülkiyetindeki başı bozukluğun sadece barınma sorunu değil, bütün sorunlarımızı etkilediği ileri sürülmektedir. İmar ve İskân Bakanı 4 Haziran 1979'daki beyanatında “Anarşinin sona erdirilmesiyle yeni yerleşim alanları açma arasında bir bağ kurmuştur.”

Ülkemizde kentsel arsa bedellerini sınırlayan bir yasal düzenleme yoktur. Arsa sahibi kendi arsasına değer biçebilmektedir. Arsa olarak bekletebilmekte, belli bir süre satmamakta kendi yararına, toplum zararına bir zaman planlaması yapabilmektedir.

İmar planları ve uygulama kararları kentsel arazi ve arsa mülkiyetini elinde tutan güçlü kişilerin yararına oluşmaktadır. Arsa, spekülasyon yoluyla, ihtiyacı olanların değil, tasarrufları güçlü olanların eline geçmektedir. Arsadan bir sahip gibi yararlanmaya kimse karşı çıkmaz. Bu doğrudur. Ama, başkasının konut sahibi olmasına engel olacak bir şekilde süren bugünkü uygulamaya “Dur” demenin zamanı çoktan gelmiştir.

Devletin, Yerel Yönetimlerin yapamadığı, imar haklarının denetimini arsa sahipleri yapmaktadırlar.

Arsa mülkiyeti üzerine gerçekçi sınırlamaların getirilmemesi, konutların sınıflar arasında dağılımını da olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu acı ve gerçek durum karşısında, beklemek, yanlış bir tutumdur. Sonunda arsa mülkiyet düzeninin kökten değişmesi kaçınılmaz olur.

Hiç olmazsa, kamu arazi ve arsalarının özel mülk haline dönüşmesi önlenmeli, kentsel arazi ve arsalar üzerindeki özel mülkiyet kamu ve toplum yararına Anayasamızın amir hükmüne paralel olarak düzenlenmelidir.

Akla gelen birkaç önlemi de şu şekilde sıralayabiliriz:

1 — Satın alındıktan sonra belli bir süre için üzerinde inşaaata başlanmamış arsalar üzerindeki özel mülkiyet kamulaştırma ile sona erdirilmelidir.

2 — Kentsel planlamanın etkinliğini arttırmak için kent toprakları üzerinde kamunun tam bir denetimi sağlanmalıdır.

3 — Kent merkezindeki arsalar ile çevresindeki arsalar arasında fiyat farkının kaldırılması vergilendirme ile sağlanmalı, bunun sonucu doğan baskılar azaltılmalıdır.

4 — Devlet ve Yerel Yönetimler arsa stoklarını arttırmak, bunların yeniden kullanıma açılışı sırasında yeniden özel mülkiyetin oluşumuna izin verilmemelidir.

5 — Arsa spekülasyonuna engel olmak için, arsalar üzerinde doğacak değerleri Kamuya mal edecek mekanizmalar kurulmalıdır.

### **Spekülasyon**

Az gelişmiş ülkelerde ekonomi büyük oranda arsa spekülasyonuna dayanmaktadır. Kişiler tasarruflarının, para olarak kalması halindeki değer kayıplarını zamana karşı önleyebilmek için, onları taşınmaz mallara yatırmaktadırlar. Köşeyi dönmek için geri kalmış ülkelerde, emlak alış-verişinden daha verimli bir alan yoktur. Arsa spekülasyonu enflasyonun da eklenmesi ile çok yüksek düzeylere ulaşmaktadır.

4 Aralık 1974’de zamanın İmar ve İskân Bakanı BABÜROĞLU, bir basın toplantısında gerçeği şöyle dile getirmiştir :

“Bugün orta ve üst gelir gruplarımızın konut sağlamak için yaptıkları tasarruflarının büyük oranı, arsa spekülâtorlerine intikâl etmekte ve ülke ekonomisinde verimsiz harcamalara dönüşmektedir. Aynı durum gecekondü seviyesindeki barınaklarda barınan kişilerin tasarruflarının kullanılmasında da geçerlidir.”

Milli Birlik Komitesi Anayasanın 36. maddesine şu fıkranın eklenmesini istemiştir. “Devlet arsa mülkiyetinin toplum yararına aykırı olarak kullanılmasının önleyici tedbirlerini alır.”

Bu fıkranın eklenmesini nedense uygun bulmayan Anayasa Komisyonu “Bilhassa büyük şehirlerde toplum zararına olarak gelişen arsa spekülâsyonuna son verecek önlemleri almanın Devletin görevlerinden olduğu” gerekçesini ileri sürmüştür. Uygulama Milli Birlik Komitesinin haklılığını kanıtlamıştır.

1995’e kadar kentlere yerleşecek 34 milyon kişi spekülâtorlere 1974 fiyatları ile 400 milyar lira ödeyecektir. Buna seyirci kâlinamaz. Taşınmaz mal iyeliğinin kutsal bir hak görünmesinin arkasında yatan neden, bu alanın sağladığı sınırsız çıkar ve vurgundur.

Spekülâtorlere ödenen büyük değerleri Yerel Yönetimler, Devlet ve arsaya gereksinim duyanlar yaratmaktadırlar. Herkes bir avuç spekülâtöre hizmet etmektedir. Spekülâsyonun konut açığının en büyük etkeni olduğunu da gözden uzak tutmamak lâzımdır.

Şehirlerde plânın üretilmemesi arazi spekülâsyonu ile yakından ilgilidir. Böylece kentte doğan toprak rantlarının kime gideceği plân yerine, politik yapı tarafından kararlaştırılmaktadır.

Batıda arsa üzerindeki mülkiyet ve hakların sınırlanması ve arsa spekülasyonunun önlenmesi yolundaki baskılar, bizdekinin tam tersi, egemen sınıflardan gelmektedir.

Arsa sorunu başlığı altında verdiğimiz bilgiler bu konu ile yakından ilgilidir. Arsa spekülasyonu kurumsal yapı üzerinde büyük baskı yapmaktadır. Bu baskı, adeta üretim ilişkilerini değiştirecek bir nitelik kazanmıştır. Bunun en somut örneğini “Arsa sahibi” ile “girişimciliğin” birbirinden ayrılması olayında görmekteyiz.

Arsa spekülâtörü için, kiralık konut üretmek; kârlı bir iş değildir.

Konut olayının baş etkeni saydığımız arsa spekülasyonu, mevcut düzende, arsa ofisi gibi kuruluşlarca önlenemez. Belki buna işlerlik kazandırılrsa, spekülasyonun hızı azaltılabilir.

Bu alanda olumlu ve başarılı ilk adımların atılabilmesi, politik tercihlerini yapma durumunda olanların, yönetimin kilit noktasında görev yapmalarının emlak alış verişinden, arsa spekülasyonundan ellerini eteklerini çekmesine bağlıdır.

Konutun spekülasyon aracı olmasını önlemek için iki yönlü bir politika uygulanmalıdır :

- 1 — Arsa spekülasyonunu önlemek.
- 2 — Konut üretimini artırmak.

Kent arsası üretimi hızla artırılır ve kullanıma açılırsa, spekülasyon denetim altına alınabilir.

Ve yine hemen şunu eklemekte yarar görüyorum. Kamulaştırma Yasası değiştirilerek, Nazmı Plân kararları alınır alınmaz kamulaştırmaya gidilmeli ve Yerel Yönetimlerce bu amacın sağlanabilmesi için parasal kaynak yaratılmalıdır.

### **Konut Üretimi**

Bu başlık altında, insanca yaşanılır bir konut üretimini ekonomik yönü, maliyet ve kentleşme açısından ele almaya çalışacağız. Gecekondu, konut açığını kapatan bir olgu olarak ayrı bir başlık altında, derinliğine inilmeden incelenecektir.

Konut; herhangi bir mal gibi “sunum-istek” ilişkisi ile açıklanamaz. Sunum-istek yasaları gereği, fiatı artan herhangi bir malın yerine, bir başkasını kullanmak mümkündür. Konutta böyle bir ikame söz konusu olamaz. Böyle olunca da konut üretimi arz-talep kuralının insafına terk edilemez.

Konut sıkıntısı İkinci Dünya Savaşından sonra, sanayi merkezi olarak gelişen büyük şehirlerimizde görülmeye başlamış ve her gün daha hızlı bir biçimde artmıştır. Yapı maliyetlerinin hem malzeme, hem de iş gücü yönünden hızla artması emek-yoğun bir üretim biçiminin, yapı alanında makina-yoğun bir üretim biçimine dönüşmesini zorlamıştır.

Bu zorlamaya, karşın hâlâ tek tek üreticilere, ya da küçük girişimciliğe dayanan bir konut yapma biçimi geçerli ve yaygındır.

Arsa maliyeti konut maliyeti içinde % 50'nin üstüne çıkmıştır. Apartmanlarda, bir kat almak için ödenen paranın % 60'ı arazi sahibine ödenmektedir ki, bu altından kalkılamayacak ağır bir yükür.

Ülkemizin tümünde konut, genel yaşama düzeyinin altında, bu fiziksel sosyal zavallılık belirtisi olarak üretilmektedir. Batılı toplumların aile yapısının yarattığı konut tipi kopya edilmektedir; lüks konutlarda, bunun sonucu klâsik Türk aile yapısı süratle bozulmakta ve yoz bir aile tipi doğmaktadır. Konut üretiminde, döviz kaybına neden olan, Ülkemizin endüstriyel sisteminin olanaklarıyla uyuşmayan yapım yöntemlerinin ülkemize sokulmasını isteyen, dış sermaye güçleri, yapı malzemelerinde reklam yoluyla etken olmaktadır. Konut üretiminde sanayileşme noktasına ulaşamamamız, konut bunalımını en az arsa kadar etkilemekte ve nihayet konut üretimi, değil ihtiyaç, talebi bile karşılamayacak düzeyde ilerlemektedir. Konut sorununun içeriğinde söz ettiğimiz, Sosyal Konut, Toplu Konut'ların üretimini, kredi konusuna değinmeden burada kısaca belirtmekte yarar görüyorum.

Öncelikle sosyal konutun ne olacağını iyice saptamak lâzımdır. Sosyal konut, maliyeti ile yaşayan ailenin gelir düzeyi arasında akla yakın bir orantı bulunması gereken konut türüdür. Yoksa, çeşitli baskılarla bugün 100 m<sup>2</sup>'nin üstüne çıkarılan ve kapladığı alana göre isimlendirilen konut türü değil. Bu türe sadece yap-satçıların, en çok kâr elde ettiği konut türü denebilir.

Ülkemizde getireceği oy sayısı düşünülerek plânsız ve programsız "Sosyal Konut" temelleri atılmaktadır. Devlet, konut yatırımları ve konut piyasası, ulusal gelirden en büyük payı alan grupların, beğenisi içinde oluştuğundan, çelişkileri azaltmak yönünden bir sosyal konut politikası uygulamalı ve bu yönde uygulamaya gitmelidir.

Sosyal konutlar; Kâr amacı güden yap-satçılara yaptırıldığından maliyet gereksiz yere yükselmekte ve dar, orta gelirli bile, bu konutlardan satın alamamaktadır.

Orta ve üst gelire sahip kişi ve topluluklar, sorunlarının çözümünü apartman ve toplu konutlarda görmektedirler.

Son yıllarda gelişen bir konut tipidir, toplu konutlar...

Apartmanlardan kat alarak, kat mülkiyetine kavuşma zorunluluğu, arsa spekülasyonunun kurumsal yapı üzerindeki bir baskı ve garantisi olarak ortaya çıkmıştır.

Bu kısmı üretilen konutların tipleri hakkında bazı bilgiler vererek kapatmak istiyorum.

Sanayileşmiş kesimce üretilen yapıların çoğu, tek düze ya da monotondur. Taşıyıcı iskelet çoğunlukla betonarmedir. İnşaat mühendislerine göre, yapılan analizler sonucu, betonarme tekniğinin en düşük normları bile yurdumuzda uygulanmamaktadır. En az 5 kat iyileştirmek lâzımdır. Düşük kaliteli yapıların % 15 i her an çökme tehlikesi ile karşı karşıyadır.

Konut üretiminin denetimini teşkil eden kişi ve ailelere göre, standartlar, bütün sanayileşmiş kapitalist ve sosyalist ülkelerde benzerlik göstermektedirler. Yalnız yönetim ve mülkiyet biçiminde ayrıntılar bulunmaktadır.

Japonya'da kiracıların oturdukları konutların büyüklüğü 45 m<sup>2</sup>

Batı Avrupa'da 52-69 m<sup>2</sup> (3 odalı) 46 m<sup>2</sup> (2 odalı)

Batı Almanya'da 70 m<sup>2</sup>,

Orta Amerika'da 46 m<sup>2</sup>

Hollanda'da 50 m<sup>2</sup>

Malezya'da kişi başına ortalama 4,7 m<sup>2</sup>

Türkiye'de ise 100 m<sup>2</sup> civarındadır.

Konutlarla, iş yerlerinin aynı binada olup olmaması da başka bir yön olarak görülmektedir ki Devletin kent planlaması açısından yapması gereken bu düzenleme, bizde yapılmamaktadır.

### **Konut Açılımı Kapatma; Gecekondu**

Konut sorununu bütün yönleriyle incelerken; "Gecekondulaşma olgusunu" kapsam dışı tutmak, mümkün değildir. Sorunun önemli bir bölümüdür ve sorunla içiçedir.

Devamlı ve güvenli iş bulamayan halk kitleleri, tek sosyal güvenceyi gecekondu bulmaktadırlar. Mesken Genel Müdürlüğü, Kuruluş

Kanununa göre, “gecekondu yapımını önleyici, mevcut gecekondu bölgelerini ve buralardaki konutları geliştirici, gereken hallerde yerlerine konut sağlamak, gecekondu tasfiye edici tedbirler almak, bu alandaki altyapı, konut kredisi ve kamulaştırma uygulamalarını programa bağlamak, uygulamalarda belediyelere yardımcı olmak, özel durumlarda bizzat uygulama yapmak veya yaptırmak” görevleri ile yükümlü kılınmıştır.

Bu görev; aşağıda kısaca açıklayacağımız nedenlerle yerine getirilememektedir.

775 Sayılı Gecekondu Yasasının ana ilkesi başka boyutları içermektedir. Yasa ilke olarak gecekonduların mülkiyet sorununu çözmek, gecekondu oturan vatandaşın yıkım korkusu altında kalmalarını önlemek ve bunlara kamu hizmetleriyle ilgili konularda bazı temel önlemler getirmek amacına yöneliktir. Gecekondu konut açığının büyük bir kısmının kapatıldığı gerçeği karşısında, sosyal gerçeklere cevap vermeyen Gecekondu Yasasının uygulanması İmar ve İskân Bakanlığınca yapılamamakta, belediyelerden yardım istenmektedir.

Gecekondu sorunu ekonomik yapının öz-ana niteliğidir. Dışa bağımlı olmanın yüzlerce yıllık bir geçmişin, az gelişmişliğin ve geri bırakılmışlığın yarattığı bir sonuçtur. Dolmuş sistemi, nasıl taşımacılıkta kök salmışsa, konut ihtiyacının büyük bir kısmını karşılayan gecekonduların da toplum yapısından çıkarılması, mümkün değildir.

Hazine arazileri üzerinde yasa dışı yapılan gecekondu günümüzde nitelik değiştirmiştir. Piyasa mekanizması Gecekondu üretimine hakim olmaya başlamıştır. 1945’lerde bir bedel ödenmeyen arsalar üzerinde, kişilerin kendi emekleri ile kurabildikleri gecekondu, şimdi arsa bedeli ödenerek ve emek kiralatarak üretilmektedir. Bunun sonucu, gecekondu ucuz konut tipi olma niteliğini kaybetmişlerdir..

Geliri asgari geçim düzeyinde ve altında olanların tercih ettikleri gecekondu, günümüzde orta gelirli olanların da kiraladıkları konut haline dönüşmüştür. Kiralanan gecekondu % 40’ı geçmiştir. Olgunun arkasında ticaret erbabı bulunmakta, bu alanı da zenginleşme aracı olarak kullanmaktadırlar.

Gecekonduların ekonomik içeriğini ve kentleşmeye olumsuz etkisini, özet olarak, şöyle belirleyebiliriz :

Olgu; yaşanan toplumsal gerçeklerin ekonomik ve sosyal bir uzantısıdır. Bir çok yasa içi ve dışı ödemelerle gerçekleştirilerek, ulusal ekonomiye ciddi yükler getirmektedir. Düzensiz, onbinlerce yapı kentle

rin etrafını kuşatmakta, plânlama olgusunu yok etmektedir. İç dinamiğin yeni konut dengesi olarak başvurduğu bu çarenin, bütün bu sakıncalarına rağmen hızla gelişeceğini rahatlıkla söyleyebiliriz. İncelememizin sonundaki belirteceğimiz önlemler dışında, buraya, Devletin yapması gereken bir hususu almakla yetiniyorum :

Gecekonduların yasallaştırılması yerine, gecekondu (halk konutu) inşa süreci yasallaştırılırsa; bu üretim sürecinin, daha yüksek standartlarla konut üreteceğine kuşku yoktur.

### **Kent Yapılarının Üreticileri - “Yap-Satçılar”**

Yılda % 6.5 gibi hızla kentleşen Yurdumuzda; konut gereksiniminin önemli bir kısmı yap-satçılar tarafından karşılanmaktadır. Devlet denetiminin ve politikasının bulunmadığı bir ortamda yap-satçıların en çok kâr getiren konuta yönelmelerini, doğal karşılamak lâzımdır. Tek amaçları kârını maksimize etmek olan bu kişiler, konut üretirken arz ve standartları yüksek gelir gruplarının ağır basacağı biçimde oluşturmaktadırlar. Düşük gelir gruplarındakilerin konut sorunu onları ilgilendirmez, milyarlarca varan kaynak savurganlığına ve kültürel değerlerin yitirilmesine yol açan bu “Yık-Yap-Sat” konutlar belli bölgelerde tek tipe dönüşmekte, aynı plân ve projeler uygulanmaktadır. Kullanımda gerçek ihtiyaç söz konusu değildir. Yapımcının beğenisi plâna aktarılmaktadır. Yap-Satçılar, kooperatiflere ve kooperatifleşmeye karşıdırlar. Sosyal Sigortaların konut kredilerini, bireylere aktarmasında, bu grubun arzusu ve baskısı görülmektedir. Bunda da başarı sağlamışlardır. Güçlü olmayan konut kooperatifleri de kaynaklarını Yap-Satçılara aktarmaktadırlar.

Yap-Satçılar; arsa spekülasyonu sonucu, mülk sahiplerine % 60-70 hak vermeye başlamışlar ve bunun sonucu büyük bir sıkıntı doğmuştur. Yap-Satçılar arsaların Devletin kontrolünde olmasını, hatta Devletin arsalara el koymasını bile istemektedirler.

### **Kira Sorunu**

Kirayı şöyle tanımlamak mümkündür. Kira tüketici ve üreticilerin ödedikleri bedellerden biri, bir bakıma bir fiattır. Taşınmaz malın belli bir süre kiralanmasının bedeli veya fiattır.

Kira sorunu, konut sorununun bir uzantısıdır ve birbirinden soyutlanamaz. Sorun, güncelliği nedeniyle, konut sorununun kamuoyuna kolaylıkla yansıyan, somut yüzüdür. Bu sorun sosyal, ekonomik ve politik yönleri bulunduğundan, uzun süreli bir çözüm için, konuyu bu

boyutlar içinde ele almak ve bu şekilde yaklaşmak zorunlu ve kaçınılmazdır.

Devlet, Belediyeler ve konut yapımı ile görevli diğer kamu kuruluşlarının tüm yatırımlarının, konut üretimi içinde % 7'ye ulaşması Yap-Satıcıların yüksek kazanç hırsı ile konut fiyatlarını astronomik düzeye çıkarmaları, faiz hadlerinde meydana gelen artışlar, taşınılmaz mal kiralalarını kamu görevlilerinin, dar gelirliilerin, karşılayamayacakları bir düzeye çıkarmıştır. Son on yıl içindeki artışlar “KİRA PATLAMASI” ile niteleyebileceğimiz olguyu meydana getirmiştir. Kiracılar buna “çile” diyorlar. Kiralayanlar ise sadece kiracılar için dua ediyorlar. “Tanrı onları da ev sahibi yapsın”. Olgu evrenseldir. Ve zıt çıkar grupları arasında sürüp gitmektedir. Bizde kiracıların Almanya'daki gibi güçlü örgütleri yoktur. Ve kiracılar; bu ekonomik düzende, ev sahibi olacak güce hiçbir zaman sahip olamazlar. Cumhuriyetin ilk yıllarında, tablo bu kadar ümitsiz olmamasına karşın, kamu görevlilerine ödenen “Kira Tazminatı” bugün rafa kaldırılmıştır.

Hızlı kira artışlarının arkasındaki nedenler ve güçler açık ve seçik ortadadır. Bu artışlar geçici değildir. Konut üretimindeki azalmaya paralel olan bunalımı kiralık konut sunumundaki düşüşle dehşet haline dönüşmektedir. Geçinme savaşı veren dar gelirliiler, tüm gelirlerini götüren bu tırmanış karşısında çaresiz, Devletin himayesini beklemektedirler. Ücretlerdeki artışlar, kira artışlarının gerisinde kalmakta, hatta kiralar, genel fiyat düzeyini bile her zaman geçen bir tempo ile yükselmektedir. Üst görevdeki bir kamu görevlisinin aldığı maaşın, kaloriferli bir dairenin kirasını zor karşıladığı büyük şehirlerimizde, çoluk-çocuğun ne yiyip, ne içeceği kimsenin umurunda değildir. Anayasamızın 49. maddesine göre Devletin harekete geçmesi gerekmektedir. Yoksa kiralayanlar, yap-satçılar bu durumun devamından yanadırlar.

Kiralamayı bir ticarî kazanç türü saydığımız sürece, bu sürüp gidecektir. Aslında kimse, kiralayan olmak için zorlanmamaktadır. Kira artışlarında en çok zarar gören işçi, memur, küçük esnaf gibi sabit ve dar gelirliilerin sayısı politik kadroları, hükümetleri baskı altına alacak düzeydedir. Kirada oturan aile sayısı, tüm aile sayısının % 36,6 sı iken bu sayı 1965'de % 45,8 e ulaşmış, günümüzde ise % 60'a yaklaşmıştır. İstanbul'da nüfusun % 62,8 i, Ankara'da % 56,4 ü, Eskişehir'de % 44,3 ü, İzmir'de % 45,6 sı, Adana'da % 38,9 u, Bursa'da % 35,3 ü, Gaziantep'te % 33,4 ü, Konya'da % 32,5'i kirada oturmakta ve kiracı sayısı hızla artmaktadır. Bu veriler 1975 Genel Nüfus Sayımından alınmıştır). Gecekonuda oturan kiracıların % 86'sı hiç tasarruf yapamamakta, diğer kiracıların yaptıkları tasarruflarda konut alımı için ye-



terli olamamaktadır. Büyük şehirlerimizde kiracıların % 50,4'ü apartman dairesinde, % 39'u gecekonduda, % 4,9'u lojmanda, % 4,7'si müstakil konutta, % 05'i başka yerlerde oturmaktadır. Kiralanan evlerin % 3,8'inde elektrik, % 12,4'ünde mutfak, % 122,1'inde banyo yoktur. % 15,3'ünün helası dışarıdadır. % 77,7'si soba ile ısıtılmaktadır.

Kiralar üzerinde pazarlığın söz konusu olmaması, dengenin devamlı kiralayandan yana oluşması; siyasi iktidarların sorumluluğunu artırmaktadır. Bir de konuya kiralayanlar açısından bakalım. Onlarda yakınmaktadırlar. Kiraların sağladığı gelirin; yürürlükteki faiz oranlarına, ya da Devlet Tahvilleri gelirlerine göre düşük olduğu görülmektedir. Hızlı fiyat artışları, büyük paralar yatırılarak alınan ve kiraya verilen konutların kiralarını artırma hakkı doğurmaktadır. Mülkiyet hakkı kutsaldır. Özüne dokunulamaz... Bu nedenlerle kiralayan Anayasamızın 36. maddesine göre, kamu yararı açısından, Devletin yapacağı müdahaleyi kabul etmemekte, siyasi partiler, parlamento ve yargı mercileri de bu konuda radikal bir önleme ve içtihadı ulaşamamaktadırlar. Bu kaos, kiraların dondurulması, Devletin etkin bir denetim oluşturması, konut kesiminin yeniden düzenlenmesi gibi önerileri güncel hale getirmektedir.

Millî Koruma Yasası döneminde uygulanan “Kiralaların Dondurulması” sistemi; sakinçaları yanında, bugünkü hukuk açısından olanaksızdır. Ancak kira parasının saptanmasını, “Sözleşme serbestisi” ilkesi içinde ve bir kiralayan-kiracı ilişkisinden ibaret saymak da, bu günkü koşullar içinde mümkün olamaz.

Taşınmaz mal kiraları hakkında çeşitli görüşler bulunmaktadır:

Kiraya verme işinin Devletçe üstlenilmesi, kira gelirisinin Devletçe alınması, mal sahibinin o süre içinde her türlü vergiden muaf tutulması şeklinde işlerliği olmayan görüşlere rastlanmaktadır.

Bıçak kemiğe dayanınca kiracılar, uygun bir konut Devletçe bulunmadan, hiç bir kiracının mahkeme kararı ile çıkarılmaması tezini savunmaktadırlar.

Emlâk vergisi matrahının, emsal satış ve kira bedellerini kira parasına esas olması taşınmaz malın maliyetini belirli bir amortisman süresine bölünerek kira parasının belirlenmesi de hal çareleri arasında görülmektedir. Bunlar içinde maliyet esas, en gerçekçi ve geçerli bir yöntemdir.

Devletin müdahalesi kiracı- kiralayan ilişkilerini sürüncemede bırakmayacak, bu ilişkileri olumlu yönde etkileyecek anlaşmazlıkları, süratli, objektif kistaslar içinde çözecek biçimde olmalıdır.

### **Beş Yıllık Kalkınma Planındaki İlke, Hedef ve Önlemler**

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında konut gereksinimindeki hedefler, şöyle belirlenmiştir :

1 — Ülkemizde yüzde 2,5 nüfus artışı olmasına karşın son üç plan döneminde kentleşme hızı yüzde 6 dolay lafında olmuştur. Bu olgunun sonucu olarak kentsel konut gereksinimleri büyük artışlar göstermiştir.

2 — Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde konut gereksinimi 418 793 birim olarak saptanmış, buna karşın beş yılda 348 420 birim konut üretilmiştir.

3 — İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde gereksinime 900 000 birim olarak saptanmış, beş yılda 713 720 birim konut üretilmiştir.

4 — Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 1 220 000 birim olarak saptanan gereksinmeye karşı 978 361 birim konut üretilmiştir.

5 — Böylece üç-beş yıllık plan döneminde 498 871 birim üretim açığı izlenmiş ve bu açık, kent çevrelerini saran gecekondu ile kapatılmıştır.

6 — Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kent konut gereksinimi, nüfus artışı ve ailenin küçülme eğiliminden doğan konut gereksinimi ve yenileme faktöründen doğan konut gereksinimi olarak hesaplanmıştır. Hane halkı büyüklüğünün her yıl yüzde bir küçüleceği ve kent toplam nüfusunun yüzde 93,2'sinin hane halkı şeklinde yaşayacağı varsayılmıştır.

### **Diğer Ülkeler Ne Yapıyorlar?**

Konut sorunu, ülkelerin politik seçimleri ile ilgili olup, biçimini o ülkenin içinde bulunduğu sosyal sistemin kendisi belirlemektedir.

Politika ya kapitalist; ya da sosyalist üretim biçimine dayalı olarak oluşmaktadır.

Konut sayımı ve konutlarda yaşayan insanların sayısı ülkenin sosyo-ekonomik düzeyi ile ilişkilidir. Sanayileşmiş ülkelerde aile büyüklüğü ortalaması azalmaktadır. Konut yetersizliği büyük olan ülkelere, yılda 1000 kişiye düşen yeni konut sayısı, konut gereksinimi az olan ülkelere oranla düşük kalmaktadır. 1964'de Avrupa'da 1000 kişiye ortalama 8,5 yeni konut üretilirken, Asya'da bu miktar 5'in altındadır.

Konutların alanlarında da farklılıklar vardır. Avrupa'da ortalama konut alanı 50 m2, Danimarka'da 86,4 m2, Rusya'da 38,5m2'dir. Konut başına oda sayısı Batı Avrupa'da 5'in üstünde, Doğu Avrupa ülkelerinde ise 3'ün altındadır. Asya'da ise, nüfusun yarısından fazlası 1'er odalı konutlarda yaşamaktadır.

Konutlarda kullanılan malzeme, konutların yaşlarını da etkilemekte. İncelememizde bu konuya, elimizde yeterli ve sağlıklı veriler olmadığından yer verilememiştir.

Da ha önce bir kaç kez değindiğimiz gibi, konut gereksinmesini, nüfus artışı, konut yenilenmesi, sanayileşme etkilemektedir. Konut piyasasını bu kuvvetler oluşturmaktadır. En gelişmiş ülkelerde yıllık konut artışı, stokların % 2'sine bile erişememektedir. Konuta ayrılacak kaynak hiç bir ülkede milli gayri safi hasılanın % 5 ine erişememektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki nüfusun % 80'inin dar gelirli olduğu gerçeği ihtiyaç sahiplerinin konut üretimine kaynak yaratmasını da engellemektedir.

Soruna kapitalist ülkelerin yaklaşımı ile sosyalist ülkelerin yaklaşımı da farklı olmaktadır. Kapitalist toplumlarda Devlet müdahalesi hangi düzeyde olursa olsun, konut sorununun çözümü genellikle piyasa mekanizmasına bırakılmaktadır. Sosyalist ülkelerde sorunun çözümünde serbest piyasa mekanizmasının (kâr motifinin) yerini plânlama mekanizması (toplumsal yararlar ve toplum evreni) almıştır. Konut sorunu, toplumun tümü için çözülmesi gereken bir sorun olarak ele alınmaktadır. Sanayileşme süresi içinde konut bir süre düşük düzeyde üretilmekte, başarılı bir konut politikası ile kiralar çok düşük bir düzeyde tutulabilmektedir. Bu ülkelerde kira (ısıtma dahil) aile gelirlerinin % 5 ile % 10'u arasında değişmektedir. Üretilen konutların büyük bir kısmı kamu mülkiyetinde olup, özel mülkiyetteki konutlar Devletin kesin denetimi altındadır.

Ortak bir nokta olarak saptadığımız bir hususda şudur: Hiç bir ülkede konut yatırımı, toplam yatırımların % 20'sini aşmamaktadır.

A.B.D., İngiltere, Almanya, Rusya, Fransa, Bulgaristan, Yugoslavya ve Romanya'nın soruna nasıl yaklaştıklarını çok kısa olarak belirtmekte yarar görüyorum.

### **Amerika Birleşik Devletleri**

İkinci Dünya Savaşma kadar ciddi biçimde ele alınmamıştır. 1949 da 'Konut Yasası" çıkarılmış, konut sorununun Federal Devletin teşviki ve yardımı ile özel teşebbüs tarafından çözüleceği öngörülmüştür. Fakat bu yöntem düşük gelirli ailelerin konut sorununu çözememiştir.

A.B.D.’deki yüksek gelir düzeyi, konut yatırımlarına ya da harcamalara ayrılacak oranın yüksek tutulmasına neden olmaktadır. 1950- 1960 yılları arasında 13 milyon konut üretilmiştir. 1958’den bu yana her yıl ortalama bir buçuk milyon konut üretilmektedir. Bu üretim bile zencilerin oturduğu sefalet mahallelerinin, lüks konutlardan oluşan mahallelerle iç içe olmasını engelleyememektedir.

### **İngiltere**

19. yüzyılın başından beri kentlerdeki konut sorununun baskısı çok sayıda konut yasasının çıkmasına neden olmuş, fakat Devletin bu konuya “Sosyal Devlet” anlayışı ile yaklaşımı ve el atması I. Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir.

İngiltere’de küçük konutların sayısı 1950 yılına kadar hızla artmış, 1950’den sonra çok katlı bina yapımı hızlanmıştır. İngiltere’nin sosyal konut yapma uğraşlarına karşın, özel mülkiyetteki konut sahipliği yaygın uygulama biçimi almıştır.

Arsalarda mülkiyeti, yeni kurulan kentlerde Yerel Yönetimler ve Devlet özel kişilere devretmemekte ve uzun süreli kira akitleriyle irtifak hakkı devredilmektedir.

### **Almanya**

Kentleşme 1870’den sonra hızlanmıştır. Almanya’da Devletin ve Yerel Yönetimlerin konut sorununa müdahalesi 1923 yılından sonra çıkarılan “Konut Yetersizliği Yasası” ve “Kıracıyı Koruma Yasası” ile olmuştur. 1933-1936 döneminde küçük konut üretimi ön plâna alınmış, kamu fonlarından finansman yerine, özel sermaye piyasasının güçlendirilmesi Devletin politikası olmuştur. 1949’dan sonra sosyal konut politikası benimsenmiştir. Bu politikanın günümüze kadar devam eden ağırlığı, Almanya’nın konut sorununun çözümünde elde ettiği başarının temel faktörü olmuştur.

Almanya’da konut sahipliği yaygın mülkiyet biçimi olup tek ailelik konut sayısı ağırlığını korumaktadır. Almanya bugün Avrupa’da Rusya’dan sonra 1000 kişi başına en çok konut üreten ülke durumundadır.

### **Rusya**

Rusya’da 1950’ye kadar uygulanan konut politikasının başarılı olduğu söylenemez. 1968’den sonra birden fazla ailenin paylaştığı konut birimi oranı % 5’e kadar düşmüştür. 1950’de 4 m<sup>2</sup>, 1960’da 9 m<sup>2</sup>, 1966’da

12 m<sup>2</sup> olan kişi başına düşen faydalı konut biriminin alanı 1968'de 14 m<sup>2</sup>'ye çıkmıştır. 1980'de hedef 16 m<sup>2</sup>'dir.

### **Fransa**

Fransa ile ilgili sadece bir husus elimizde veri olarak bulunmaktadır. Bu bizim için çok önemli husus olduğundan burada belirtmekte yarar görüyorum.

Fransa'da inşaat sektöründe Devletin payı % 69'dur. Bizde ise % 6-7 civarındadır.

### **Bulgaristan**

Bulgaristan'da, kooperatiflere, Devlete ve özel kişilere ait araziler bulunmaktadır. Arsa spekülasyonu, arazi satış tarifelerinin gerçekleştirilmesi ve kent halk meclislerinin aracılığı ile kaldırılmıştır. Yeni yapımların ön görüldüğü arazilerin sahiplerine, arazilerinin değer karşılığı ödenmekte veya yeni konutlardan verilmektedir.

Konut sorunu Devletin sosyal politikasının stratejik noktası durumundadır.

### **Yugoslavya**

Savaş sırasında konutların 1/5'i yok olan Yugoslavya'da kentsel nüfus 1971'de % 40'a ulaşmıştır. Asrın sonunda % 65'i bulması tahmin edilmektedir. 1966-1971 döneminde konut sorunu Merkezi Yönetim'den alınarak, bölgelere kaydırılmış, Bankaların inşaat yapan müteahhitlere verdiği kredi ile dönen bir alan haline getirilmiştir. Bu sistemde yılda 130 bin konut yapılmışsa da maliyetler yükselmiştir. 1971' den sonra öz yönetim bu konuda etkin olmuştur. Merkezi Yönetim yetkilerini kentsel ve kırsal alanların yerel yönetimlerince yapılacak bölgesel plânlara ve öz yönetime devretmiştir. Bu yönetimlerin sorumluluğu yasalarla belirlenmiştir.

Nazım plân tarafından konut alanı olarak ayrılan arazi hemen kamulaştırılmakta, sahibine bedeli ödenmektedir. Bedele itiraz konut yapımını durdurmaz. Her Yugoslav kendi gereksinimi için bir daire veya ev sahibi olmak hakkına sahiptir. Konutların % 80'i özel mülkiyet konusudur.

### **Toplu Konut Yasası**

Türkiye'de 1909 yılından bu yana konut konusuyla doğrudan ya da dolaylı ilgili yasa ve yönetmeliklerin sayısı 500 civarındadır.

10 Temmuz 1981 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası, konut ve giderek inşaat sektörü için bir dönüm noktası görünümündedir. Yasanın tüm yönleriyle uygulamaya girmesi 1982 yılı içinde mümkün olmuştur.

Yasa yeni bir sistem getirmiştir. Devlet bütçesinden ve öteki kaynaklardan beslenen “Kamu Konut Fonu” oluşturulmaktadır. Bu fona 1 Mart 1982 tarihinden itibaren her yıl gider bütçesinin % 5’i ayrılacaktır. Ayrıca Özel Milli Bankalar’da mevduatlarının bir bölümünü bu fon aracılığı ile konut kredisine ayıracaklardır.

Vatandaş, seçme hakkını kullanarak iki değişik yolla konut sahibi olabilecektir. Birinci yol Devletin bizzat yapacağı konutlardan satın almak, ikinci yol ise kooperatif ortağı olarak veya bir sosyal güvenlik kurumu aracılığı ile konut edinecektir. Bu seçenekleri kullanan vatandaşın başka bir konutun sahibi olmaması ve dar ve orta gelirli olması zorunludur. Yasanın konut maliyetleri ile ilgili olarak açılacak yapı tasarruf hesapları ile ilgili maddelerine girmek istemiyorum. Sadece, “konut edinilmek istenen kentin nüfusu ile konutun metrekare olarak büyüklüğünün Yapı Tasarruf Hesabının miktarını etkileyeceğini” belirtmekle yetiniyorum. Yasa, biriktirilmesi gereken miktarın üç yılda ödenmesini öngörüyor. Üç yıl bekleme süresi dolduğu zaman vatandaş hem Devletin doğrudan açacağı krediye, hem de hesap açmış olduğu bankanın kredisine hak kazanıyor. Konut tahmini maliyetini aşarsa Devletin ek kredi vermesi de hükmeye bağlanmış. Ancak, bu ek krediden yararlanmak için, tahmini maliyeti aşan miktarının dörtte birini altı ay ile iki yıl içinde Yapı Tasarruf Hesabından toplamak zorunluluğu bulunmaktadır.

Bir de yasanın İmar ve İskân Bakanlığına verdiği önemli görevleri belirtmek istiyorum.

- 1 — Toplu konut yerleşme alanlarının belirlenmesi, kamulaştırmaların ve arsa tahsislerinin yapılması,
- 2 — İmar planlarının elde edilmesi,
- 3 — Alt ve üst yapı proje ve inşaat işlemlerinin yapılması, bu amaçla gerekli teknik çalışmaların yürütülmesi,
- 4 — Mali ve teknik denetiminin sağlanması,
- 5 — Konut maliyetlerinin belirlenmesi,
- 6 — Yapı malzeme ve teknoloji geliştirme çalışmalarının düzenlenmesi.

Şimdi de genel bir değerlendirme yapmak istiyorum. Toplu Konut Yasası aslında, Devlet politikasının kooperatifler yönünde bir tercihini anlatan bir genel yaklaşım ve ileri bir atılımdır. Devlet toplu konut üretiminin teşkilâtını seçmiştir. Bu seçimdeki tercihi övgüye değer olarak görüyorum. Bu yasanın amacına uygun biçimde uygulaması bağlanan ümitleri boşa çıkarmayacaktır.

Yasanın eleştirilecek en önemli yönü, yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin bu konudaki birikimlerinin yeterince gözetilmemiş olmasıdır.

Bu kışımı 17 Ekim 1981’de Ankara’da düzenlenen yasa ile ilgili Panelde Prof. Dr. Cevat GERAY’ın görüşleriyle bitiriyorum. “Toplu Konut Yasası konut üretiminin bir boyutunu ele almaktadır. Bu boyutu da yalnızca kooperatifler, kamu kuruluşları ve sosyal güvenlik kurumları açısından hükme bağlıyor. Gecekondu sorunlarının çözümü dahil konuta ilişkin diğer sorunları bu yasa ile çözmek mümkün değildir. Bu yasa genel bir konut yasası değil, toplu konut yasasıdır.”

### **Neler Yapılabilir ve Sonuç**

Konut çevresi ile bir bütündür. Birlikte çözüm aranmalıdır.

Sağlıklı bir konut ve konut çevresi elde etmek için; ön koşulun kent toprakları üstünde etkin bir kamu denetiminin kurulması ve spekülâtif eylemlerin önlenmesi gerekeceği gerçeği, alınacak önlemlerde esas olmalıdır. Kentsel çevrede yaşayan halk kendi çevresini oluşturmada söz sahibi olmalı ve alınacak kararlara katılmalıdır. Konut engelini aşmak için bu zorunludur.

Uzun ve Kısa Vadeli Önlemleri, şöyle sıralayabiliriz:

1 — Ulusal bir kaynak ve arazi kullanımı ile konut politikalarının kapsam ve amaçları ivedilikle saptanmalıdır.

2 — Kentlerde belediye sınırları içindeki toplu konut yapmaya elverişli tüm arazi ile mücavir alanlara giren ve kentlerin uzantıları olan yerleşmelerdeki arsalar derhal kamulaştırılmalıdır. Merkez ve çevresindeki özel mülk konusu arsa ve yapılarda kesin bir kamu denetimi uygulanmalıdır.

3 — Kent gelişme alanları hızla, kamu eline geçmelidir.

4 — Kentsel arazi ve arsalar üzerinde oluşmuş imar haklarının dondurulması, bundan sonra oluşacak imar haklarının kamuya mal edilmesi sağlanmalıdır.

5 — Bu alanlar bekletilmeden gereksinme oranında kent arsasına dönüştürülüp, kullanıma açılmalıdır.

6 — Özel mülkiyetteki arazilerin kent arsasına dönüşmesi sırasındaki değer artışları, kamuya mal edilmelidir.

7 — Mahalle (kentsel) ve bölgesel ölçeklerde örgütlenecek kurumsal planlama büroları ve inşaat firmaları kurularak konut üretimine, devlet de katılmalıdır.

8 — Devlet düşük gelir gruplarına yönelik, kent arsası, kiralık ve mülk konut üretimine etkili ölçekte girmeli, aynı amaçlı girişimleri desteklemeli, özendirilmelidir.

9 — Devletin yaptırdığı konutlarda, kiralık konut ağır basmalı, özel mülkiyet konusu olacak konutlar düşük yoğunluktaki yerleşme alanlarına kaydırılmalıdır.

10 — Konut üretimini hızlandıracak, maliyeti düşürecek teknoloji gelişmesinde, devlet öncülük etmelidir.

11 — Emek yoğun üretim biçiminden, makine yoğun bir üretim biçimine geçerken salt fiziksel çözümler veya sayısal büyüklüklere ulaşmak; amaç olmamalıdır.

12 — Yenileme politikaları; yeni konut stokunun spekülatif amaçlarla yıkılmasını önleyecek ve eskiyen konutların onarılmasına önem verecek şekilde yürütülmelidir.

13 — Lüks konut üretimini sınırlayacak vergilendirmeye gidilmeli, lüks konutlara kredi verilmemelidir.

14 — Değer artışları vergilendirilmelidir.

15 — Üretim; kooperatifler ve kâr amacı gütmeyen şirketlere, yaptırılmalıdır.

16 — Konut tipleri, sosyal konutun hem iç, hem dış fonksiyonel ilişkilerine olanak verecek şekilde değiştirilmelidir.

17 — Yapılarda her türlü israfı önleyici kurallar etkin bir biçimde denetlenmek varolan yapılarda gerekli düzeltmeler Devletçe açılacak uygun koşullu kredilerle yapılmalıdır.

18 — Yapı malzemelerinde dışa bağımlı olmaktan kurtulmalıdır.

19 — Devlet; memurlara, konut kredisi vermeli ve belirli bir kira yardımı yapılmalıdır.



## Yararlanandan Kaynaklar

### Kurultay ve Paneller:

- 1— T.M.M.O.B. Konut Kurultayı 16-20 Aralık 1974.
- 2— Toplu Konut Kanunu ile Kooperatifler ve Birliklere Sağlanan Olanak ve Öncelikler Paneli -17 Ekim 1981 Ankara.
- 3— T.M.M.O.B. İnşaat Mühendisleri Odası 3. Konut Kurultayı 16-18 Nisan 1982 Ankara.

### Makaleler

- 4— Kafaoglu Arslan Başer, Şehirçi Arsalarda Mülkiyet Düzeni” Cumh. 15.3.1973.
- 5— Keleş Ruşen Prof. Dr. “Sosyal Konut ve Kira” Cumh. 7.8.1976.
- 6— Keleş Ruşen Prof. Dr., “Kooperatifçilik. İşçi Konutları” Cumh. 2.2.1977.
- 7— Büyük Kentlerin Konut ve Arsa Bunalımı Forum. Mili. 16.10.1977.  
Katılınlar: İsyân Ahmet, Damian Ascanio Prof., Tekeli İlhan Doç. Dr.
- 8— Kangal Hurşit, “Kiralılar İçin Nasıl Bir Müdahale” Mili. 20.10.1977.
- 9— Altıncı Balkan Ülkeleri Mimarları Konferansı Ekim 1977.
- 10— Topan Mete Dr., “Prefabrik Elemanlarla Konut Üretimi” Cumh. 25.1.1978.
- 11— Aybay Aydın Dr., “Kira Çıkmazı” Cumh. 25.3.1978.
- 12— Topan Mete Doç. Dr., “Konut Sorunu Çözüm İlkeleri” Cumh. 17.1.1979.
- 13— Keleş Ruşen Prof. Dr., “Bireysel Kredi Çıkmazı” Cumh. 5.2.1979.
- 14— Aybay Aydın Dr., “Kira Parası Nasıl Saptanacak” Mili. 20.2.1979.
- 15— Kürkçüoğlu Ömer Doç. Dr., “Dünyada Mekan, Dünyada İman” Mili. 22.3.1079.
- 16— İnceoğlu Necati, “Kent Konutlarının Yarım” Cumh. 25.3.1979.
- 17— Dinçer Ali, “Konut Önemlidir. Ama Tek Başına Çare Değildir.” Mili. 2.5.1979.
- 18— Yavuz Fehmi Prof. “Arsa Sorunu ve Köklü Çözüm” Cumh. 3.5.1979.
- 19— Geray Cevat Prof. Dr. “Gerçekçi Bir Konut Siyasası” Cumh. 13.4.1982.



## KAYMAKAM YARDIMCILIĞI

**Mahmut KAYA**

### Giriş

Kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları, 1949 yılında yürürlüğe girmiş olan 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile ayrıntılı bir biçimde hükme bağlanmış ve 1929 yılında çıkarılmış olan Vilâyetler İdaresi Yasasına kıyasla Türk Yönetim yaşamına büyük ölçüde açıklık getirilmiştir.

33 Yıl önce yürürlüğe giren ve İlçe Yönetimi ile ilgili III.’cü bölümü hemen hemen hiç değişikliğe uğramayan 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının, Kaymakamların hukuki durumu, görev ve yetkileri ile ilgili bir kaç maddesini, konu ile ilgili görüşlerimizin daha iyi anlaşılması bakımından, buraya almakta yarar görmekteyiz.

“Madde 31-A) Kaymakam, Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilânını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, Valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.”

31’nci Maddenin (Ç) Bendi:

“Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen, daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerinin ve özel iş yerlerinin, Özel İdare, Belediye ve Köy İdareleri ile bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler...”

31’nci Maddenin (E) Bendi :

“Kaymakam, İlçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.”

32’nci Maddenin (H) Bendi:

“Kaymakam, İlçe Memurlarının çalışmalarını ve teşkilâtın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur.”

Madde 32-A) Kaymakam İlçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilâtının amiridir.”

B) Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır...”

32’nci Maddenin (Ç) Bendi:

“İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi Kaymakamın ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için Kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır...”

32’nci Maddenin (F) Bendi:

“Devlete, Özel İdareye ve Belediye ve Köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler Devlet ve Memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından Kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır...”

Aynı yasanın, Kaymakamların devir ve teftiş görevi ile ilgili 36’ncı maddesi:

“Kaymakam her yıl ilçenin bütün bucakları ile köylerinin en az yansını ve ilçe içindeki teşkilâtı teftiş eder.

Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirir ve gereğini yapar...”

Kaymakamların İlçe İdare Şube Başkanları ile ilişkilerini düzenleyen bölümünün 40’ncı Maddesi:

“Kaymakam, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanları ile diğer memurları ve belediye ve ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplar...”

5442 sayılı İl İdaresi Yasasının yukarıya aldığımız bazı maddeleri ile, Kaymakamların çok yüklü görevlerini değil, görevlerinin dağınıklığını ve özellik arz eden niteliğini belirtmeyi amaçlamış bulunuyoruz.

Ancak, Kaymakamların görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen Yasa yalnızca İl İdaresi Yasası olmayıp, gerek bu yasanın yürürlüğe girmesinden önce, gerekse sonra çıkartılmış olan birçok yasa, tüzük, yönetmelik ve karamame ile de Kaymakamlara çok çeşitli görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Bu çeşitli görevlerin niteliği ve özelliği nedeniyle de Kaymakam çoğu zaman kentte veya kasabada bir toplantıda, çoğu zaman da İlçe içinde veya dışında özel kesim veya kamu kesimi ile ilgili denetlemede veya köyde, kırdı bir devir ve teftişte bulunmak durumundadır.

### **Kaymakam Yardımcılığına Neden Gereksinme Vardır?**

Kaymakamların yukarıda İl İdaresi Yasasının bazı maddelerini de vererek ana hatları ile belirtmeye çalıştığımız görevlerinin özelliği dikkate alındığı zaman görülecektir ki Kaymakam bir büro memuru değildir; daha doğru bir deyişle yalnızca bir büro memuru değildir. Mesaisinin bir bölümünü bürosunda, bir bölümünü de bürosunun dışında yürütmek durumunda, hatta zorundadır. Kaymakam ancak bu statüsüne göre hareket ederse yeterince yararlı ve başarılı olabilecek, kendisinden bekleneni verebilecektir. Aksi halde, ya büroda yapılması gereken iş ve işlemler aksayacak, ya da Kaymakam denetim, devir ve teftiş, yatırımları izleme gibi görevlerini yeterince yerine getiremeyecektir.

İşte Kaymakam Yardımcılığı kurumuna gereksinme var mıdır, yok mudur sorusu, bu noktada sanırsız açık bir biçimde yanıtını bulmaktadır. Eğer Kaymakam yardımcılığına gereksinme yoksa, Kaymakam bürosunun dışında olduğu zaman bürodaki iş ve hizmetleri kim yürütecektir? Örneğin; en uzak köyden, ya da kasabalı olup da yurdun herhangi bir yerinde memur, işçi, esnaf ya da başka bir nedenle bulunmakta olan ve işi gereği, Kaymakama gelmiş olan yurttaşın nüfus, vergi, askerlik ve de uzun uzadıya saymaya gerek görmediğimiz idari, sosyal, ekonomik ve diğer konulardaki çeşitli başvurularını kim inceleyip gereğini yapacak veya yaptıracaktır? Kaymakam denetleme, yatırımların durumunu izleme veya devir ve teftiş görevini yapmakta iken, belki de yarım saatte sonuçlanabilecek bir başvuru için bir kaç saat, belki de bir iki gün beklemek iş sahibi için külfetli olmayacak mı? Nedenlerine insin veya inmesin, işinin geç yapılmış olması başvuru sahibinde yönetime karşı bir bezginlik, bir güvensizlik duygusu yaratmayacak mıdır?

Bu konuyu işlerken, Kaymakamın “Yetki Devri” üzerinde de kısaca durmak—konunun açıklığa kavuşması bakımından— yarar vardır. Gerek 5442 sayılı İl İdaresi Yasasında gerekse diğer herhangi bir yasada, Kaymakamın yetkisini sınırlı da olsa, kısa bir süre içinde olsa devredebileceğine dair açık bir hüküm yoktur. Gerçi bazı yasalarda Kaymakamın bir iş için herhangi bir Devlet memurunu kendi adına görevlendirmesi (Örneğin 5917 sayılı Yasada olduğu gibi) öngörülme-

te İse de, bu hiç bir zaman genelde “Yetki Devredebilme Yetkisi” anlamına gelmez. Bu nedenle de, bir İlçe İdare Şube Başkanının, örneğin yazı işleri müdürünün, Kaymakamın bürosunun dışında olduğu zamanlarda ivedi bir durumda Kaymakam adına yetki kullanması ve sorumluluk yüklenmesi yasal yönden geçerli değildir.

### **Sonuç**

Kaymakam Yardımcılığının gerekli hatta zorunlu hale geldiği görüşünü ileri sürerken, Kaymakamın yasalarla verilmiş çok yüklü görevleri olduğunu, tek başına bu görevlerin üstesinden gelemeyeceği savını ortaya atıyoruz, demektir. Biz, Kaymakamın görevlerinin dağınık ve özellik arz eden görevler olduğu, Kaymakamın görevinin gereği olarak bürosunun dışında bulunduğu zaman iş sahiplerinin ve Devlet işlerinin gecikmemesi ve sürüncemede kalmaması için, Kaymakam adına görev yapacak ve sorumluluk yüklenecek bir veya birkaç Kaymakam Yardımcısına gereksinme olduğu görüşüdeyiz.

5442 sayılı İl İdaresi Yasası yürürlüğe girdiğinden bu yana yaklaşık, 33 yıl geçmiştir. Bu 33 yıllık süre içinde, bütün dünya toplumlarında olduğu gibi, Türk toplumunda da ekonomik, sosyal değişmeler olmuş ve yeni gereksinimler doğmuştur. Toplumdaki bu çağdaş değişmelere ve gelişmelere koşut olarak yöneticinin fonksiyonu da değişmiş ve yönetime hız kazandırılması kaçınılmaz duruma gelmiştir. Kamu yönetimi içinde oluşturulan yönetsel kademede her yönetici için bir veya birkaç yardımcı bulundurulurken, Kaymakam Yardımcılığının oluşturulmaması, gereksinme duyulan çağdaş, etkin ve hızlı bir il yönetimi gerçekleştirilmesi yönünden, bir eksikliktir.

## TÜRK SINEMASI VE SANSÜR

**Selahattin ALPDOĞAN**  
**Tetkik Plânlama ve**  
**Koordinasyon Kurulu Üyesi**

### Giriş

Sinema gözün bir özelliğine; daha doğrusu insan gözünün bir kusuruna dayanır. Gözün bu kusuruna ağtabaka izlenimi denir.<sup>1</sup> Herhangi bir cismin gözümüze gelen görüntüsü, bu cisim ortadan kalkar kalkmaz kaybolmaz. Bir süre daha gözün görme sinirleriyle kaplı ağ tabakasında devam eder ve bir izlenim yaratır. Nitekim, bu özellikten faydalanılarak fotoğraf san'atı geliştirilmiştir.

Üzerinde uzun çalışmalar yapıldıktan sonra, Lumiere'in sinematografi buluşu ve G. Melies'in sinemaya seyirlik bir araç olarak intikal ettirmesinden sonra dev adımlarla ilerlemeye başlayan sinemacılık, başlı başına bir endüstri dalı haline gelmiştir.

Filmcilik bugün büyük bir sanayii dalı halindedir. Filmin yapımı, dağıtımı ve sinemalarda gösterilmesi, buna bağlı tüm faaliyetler bu endüstrinin ana bölümlerini teşkil ederler.

Lumiere Kardeşlerin 28 Aralık 1895 tarihindeki ilk genel gösteriminden sonra, İstanbul'da fotoğrafçılık yapan Vafiadis, bir mektupla bunlara başvurarak girişimde bulunmuşsa da, bir sonuç alamamıştır. Ancak 1895 yılı sonlarına doğru, Yıldız Sarayı hokkabazlarından Bertrand tarafından sarayda denemeler yapılmış ve 1908 yılına kadar iptidai bir şekilde, bu sürmüştür.

Memleketimizde ilk film çevirisi Osmanlı İmparatorluğunun I'nci Dünya Savaşına girmesinden sonraki günlere rastlar. "Merkez Ordu Sinema Dairesi" kurularak çalışmalara başlanılmış; 1922 yılında da "Kemal Film" kurulunca, özel teşebbüsün çalışma sahasına girmiştir.

1914-1922 yılları arasında düzenli film yapan kuruluş, Ordunun sinema koluydu. 1922 yılından sonra ise, Muhsin Ertuğrul'un özel ça-

---

<sup>1</sup> Süha Arın ders notları .SBF-BYYO öğretim Üyesi.

İşmalarıyla yeni bir döneme geçilmiştir. 17 yıl kadar süren bu geçiş ve intikal dönemi sonunda, gişe ve kârlılık esasına dayalı bir Türk sinemacılığı yaratılmıştır.

### **Türk Sinemasının Bugünkü Durumu**

Memleketimizde halihazırda, sinema endüstrisine egemen olan güç, yapımcıdır. Senaryodan başlayarak pazarlamaya varan tüm safhalarda, bütün yük onun sırtındadır. Maddi olanaktan yoksun çoğu yapımcı, işletmeciden borç para alarak, bono ile iş yapmaktadır. Kârlılık gayesinden başka birşey düşünmeyen bu sermayedarlar, topluma ve onun değer yargılarına hitap edecek eğitici ve öğretici filmlerden çok, gişe hasılatını artırmayı sağlayacak, duyu sömürücüsü filmlere yer vermektedirler. Bu nedenle de yapımcı işletmecinin bir noktada emrine girmek suretiyle arzusuna uygun filmler yapmak mecburiyetinde kalmaktadır. Yapımcıyı bu problemlerden kurtarmak için “Milli Sinema Sanayii”ne gitmekte büyük zaruret vardır.

Türk sineması bugüne dek Devletin ilgisini yeterince görememiştir. İdare, sinemanın konularına yeterince eğilememiş, hatta arzulanan bir yaklaşım içine de girememiştir. Ne var ki; bugüne değin Devlet ile sinema alanı arasında yeni düzenlemelere gitmek üzere ilişkiler kurulmak istenmişse de, çeşitli nedenlerle tam bir fikir birliğine varılamamıştır.

İdare ve işletmecilerden gelen talepler üzerine muhtelif tarihlerde toplantılar yapılmıştır.

### **Toplantılar**

- a) Türk Sinema ve Filmciliğini Kalkındırma Hakkında Kanun Tasarısı çalışmaları. (1963 yılında).
- b) Birinci Türk Sinema Şûrası (Kasım 1964).
- c) Türk Sinema Endüstrisi Kanun Tasarısı (1965 Yılında).
- d) İkinci Türk Sinema Kurulu toplantısı (2 Eylül-22 Ekim 1971 tarihleri arasında).
- e) Sinema Sempozyumu (3-5 Nisan 1974).

Sinemamızın resmi çevrelerle ilgili iş ve işlemleri çeşitli Bakanlık ve Genel Müdürlükler arasında dağıtılmış olduğundan bu hal, zaman israfına neden olmaktadır. Ayrıca, konuları içeren mevzuatın çeşitliliği ve dağınıklığı, muhatapları için çok değişik uğraşları gerektirmektedir. Bugüne kadar sinemayla ilgili yasa ve düzenlemeler incelenirse ne denli haklı olunduğu anlaşılacaktır.



### **Mevzuat**

2559 sayılı “Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu”nun 6’ncı maddesi. “Türk Ceza Kanunu” 526-426. maddeleri. 3122 sayılı “Öğretici ve Teknik Filmler Hakkında Kanun”, 5846 sayılı “Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu”, 1580 sayılı “Belediye Kanunu” ile “Belediye Gelirleri Kanunu.” Bazı maddeleri değiştirilen “Filimlerin ve Film Senaryolarının Kontrolüne Dair Nizamname” ve bu isim altında çıkartılan Yönetmelik.

Yürürlükteki hükümlerin dağınıklığı, özellikle son on yılda sinemamız için giderek genişleyen ekonomik, sosyal ve yönetsel sorunları askıda bırakmış; yeterli olabilecek bir çözüm şekli getirememiştir. Buna 1971 yılından sonra yayma giren Televizyon da eklenince, yeni bir bunalıma girilmiştir. 1974 yılında tüm Dünyayı sarsan ekonomik bunalım, problemleri halledilmemiş olan sinemamızı daha da etkilemiştir.

Ülkemizde, kuruluşundan bu yana bir türlü endüstri oluşturamayan sinema; kendi olanakları içinde, kâh ilerlemiş kâh ta yerinde saymak suretiyle yaşantısını devam ettirmeye çalışmıştır. Hele son yıllarda sinema alanı içinde beliren örgütlenmelerin sayısı çoğalıp ta, çalışanları arasında birlik ve beraberlik yerine, çatışma ortamı yaratıldığından, duyulan iç ve dış bunalım iyice artmıştır.

Eğer; bir “Devlet Sinema Kurumu” kurulmuş olsaydı ve bu kurumun koruyucu, yapıcı ve eğitici bir anlayış içerisinde çalışması sağlanabilseydi; sinemamızın ekonomik, mesleksel ve kültürel sorunlarına çözümler bulunabilir, konuyla ilgili araştırmalar yapılabilir ve çeşitli, destekleyici, koruyucu ve öğretici filmler çevrilebilirdi. Hatta dış pazar olanakları ve uluslararası film şenliklerine iştirak imkânı daha kolay sağlanabilirdi.

Buraya kadar sinemamızın kısa bir tarihçesi ile Türk Sinemasının çeşitli mes’elelerine temas etmeye çalıştık. Bütün bunlar yanında önemli bir konu olan “Sansür” mevzuuna da değinmekte yarar görmekteyiz.

### **Sansür**

Filmlerde sansür; yurt dışından gelenlerle, yurt içinde yapılacak filmler ve senaryoların mevzuat yönünden incelenmesi, denetlenmesi ve oynatılmasının izne bağlanması demektir. Bununla film yoluyla Ceza Kanunumuzun suç saydığı fiillerin işlenmesi önceden önlenilmektedir.

Memleketimizde ilk kez 9/6/1932 tarih ve 12977 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyle çıkartılan bir talimatnameyle sinemamıza sansür girmiştir. 2559 sayılı “Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu”nun 6’ncı maddesiyle zabita marifetiyle denetleme kapısı açılıyor, müteakiben de bu yasaya dayanılarak çıkartılan “Filmlerin ve Film Senaryolarının Denetlenmesi Hakkında Tüzük” ile film ve senaryoların denetlenmesi başlıyordu. Bu konuda çıkartılan 23.9.1939 gün ve 2/11551 sayılı Tüzük, 23.9.1977 tarih ve 7/13683 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyle değişikliğe uğrayarak, yerli filmleri senaryodan başlıyarak vizyona girecek tüm saffhalarında denetime tabi tutuyordu. 6.7.1979 gün ve 7/17890 sayılı Kararla bazı maddeleri değiştirilen bu tüzüğün denetimin ana unsuru olan 18’inci maddesine göre;

- a) Anayasa ve demokratik hukuk devleti ilkelerini ya da Anayasa güvencesi altında bulunan temel hak ve özgürlükleri tehlikeye sokucu ve saygınlığını yitirici etki yapan,
- b) Türk Devletinin ülkesi ve ulusuyla bütünlüğünü bozucu etki yapan,
- c) Kamu düzenini veya ulusal güvenliği zedeleyici nitelik taşıyan,
- d) Cinsel konuları genel ahlâk ve adaba aykırı biçimde işleyen, filimlerin, yapımına, yurda sokulmasına ve gösterilmesine izin verilmemektedir. Ancak, bunun yanında, yurt dışından getirilecek güncel film, ya da aile filmi, kamu kuruluşlarının yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri için gereksinme duydukları filmler ile uzun metrajlı olanlar ayırık olmak üzere, TRT Kurumuna ait televizyon dizi filimleri denetim dışında bırakılmaktadır.

Küçükler için zararlı filmler, eğitici ve özel nitelikteki filmler ile öğretici ve teknik filmler için de ayrı hükümler getirilmektedir.

Sansür konusu yıllardan beri eleştirile gelmektedir. Sinema ile ilgili özel ve danışma kurullarında, kurul raporlarında hatta konuyla ilgili öğretim ve eğitim yapan üniversite ve yükseköğrenim kuramlarında leh ve aleyhte olmak üzere eleştiriler yapılmış; panel ve sempozyumlar düzenlenmiştir.

Nitekim M. Tali Öngören, “Türk Sinemasının Sorunları ve Çözüm Yolları” adlı ders notlarında; “Niçin Sansür” başlığındaki yazısında, “Türkiye’de tüm san’at dalları üzerinde çeşitli baskılar vardır. Sinema dışında hiç bir san’at dalı için bir tüzükle sansür uygulanmasına başvurulmamaktadır. Diğer sanat dalları arasında sinemanın halka en güçlü bir iletişim vasıtası rolü oynadığı, hem ucuz ve hem de izlenmesi

zevкли olduğu düşünülürse tam bir serbestlik içinde yapım ve oynatmanın yürütülmesi gerekmektedir.” fikrini ileri sürmektedir.

Basın ve Yayın Yüksek Okulu IV Sınıf Radyo TV Bölümü öğrencilerinin “Türk Sinema Raporu” adlı eleştirmelerinde tüzüğün sansürle ilgili 18’inci maddesi tenkit edilmektedir.

Yine, Sinema Danışma Kurulunun 1., 2., 3. ve 4. nolu raporlarında; sansür konusu etraflıca İncelenmekte, buna ihtiyaç olmadığı belirtilmekte, şayet bir zaruret duyuluyorsa yumuşatılmış bir denetimle oto sansür düzeninin kurulması önerisinde bulunmaktadır. Zira, sansürün aniden kalkması halinde sinemanın ilk ağızda sarsıntı geçirebileceği düşüncesiyle geçiş dönemini rahat geçirecek bir yasa düzeninin getirilmesi üzerinde durulmaktadır.

Denetleme konusu aleyhinde konuşanlar; “1939 yılından beri uygulanmakta olan sansürün bu güne kadar suç işlenmesini önleyemediği gibi, açık-seçik, ahlâka aykırı, açıkça cinsiyet sömürsü yapan filimlerin piyasada serbestçe gösterilmesini engelleyememiştir. Hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılması ihtimaline karşı, hatta tüzükte denetimle ilgili madde fıkralarını içerecek yasa hükümleri zaten mevcuttur. Ayrıca sansür yoluna gidilmesine ihtiyaç yoktur.” demektedirler.

Yapımcıların işletmecilere maddi ve manevi yönden mahkum oldukları, avans ve bonolarla bu işlerin yürütüldüğü, gişe ve kârlılığın hakim olduğu bir ortamda, geniş bir serbesti; halka birşeyler veren eğitici, öğretici ve kaliteli filmler yerine ideolojik, duyguları sömüren, kalitesiz filmlerin piyasaya çıkarılmasının önlenmesini içeren sansür, başvurulacak en iyi yoldur.

Geçirilen tecrübeler göstermiştir ki; tam bir serbestlik, düzen yerine düzensizlik, hak ve özgürlük yerine her sahada anarşi ve yıkıcılık getirmektedir. Türk Devletinin ülkesi ve ulusuyla bütünlüğünü bozucu, Anayasa ve demokratik hukuk devleti ilkelerini, temel hak ve özgürlükleri tehlikeye sokucu veya saygınlığını yitirici, ahlâk ve adaba aykırı mahiyette cinsel konuların işlenmesini önleyici bir hukuki düzenleme getirmek yerinde bir tasarruftur. Suçlar vardır kişisel olup, işleyenin cezalandırılmasıyla netice alınmış olunur. Yine suçlar vardır ki; muhatapları cezalandırılrsa bile etki ve tepkisi, tahripleri uzun müddet devam eder. İşte filim yoluyla işlenecek fiiller bu havayı yaratacaklardır.

Kanun Koyucu, sansür yoluyla yapımcı ve şeriklerini ön bir tedbirle maddi ve manevi sorumluluktan, toplumu da bir takım tahrip ve

zararlı gösterilerden kurtarmaktadır. Zaten hakkının şu veya bu şekilde zayı olduğunu iddia edenler için yasada müracaat yolları gösterildiğinden, kaybolan bir şey olmayacak demektir.

Denetleme görevini yürütenlerin takdir haklarını kullanmadaki tutum ve davranışları ayrı bir önem arz etmektedir. Uygulayıcılar kanun ve nizamatin tatbikinde tarafsız, objektif ve adil olurlarsa, duygusallıktan uzak bir ortamda, denetleme hizmeti yürütülebilecektir. Bu da karşı taraf üzerinde itimat ve güven yaratacağından ortada herhangi bir problem kalmıyacaktır.

### **Sonuç**

Netice olarak diyebiliriz ki; Türk sinemasının pek çok sorunları vardır. Bunlar çözümlenemeyecek sorunlar değildirler. Yeter ki yetkililer konuları her yönüyle ele alarak çalışma yapmış olsunlar. Sinema uzmanlarımız, ilgili kuruluşlar, bilim adamları ve sinema alanı içindeki kişi ve teşkilâtlar tam bir anlayış ve işbirliği içerisinde hareket edipte yetkili mercilere ışık tutarlarsa bu doğrultuda hazırlanacak yasa yoluyla problemsiz bir düzen kurulmuş olacaktır.

“Sinema alanı içindeki çalışanlar yaşattıkları toplumun ve dünya sorunlarının siyasal ve ekonomik yanlarını görmelidirler ve kişisel çıkarlarını toplumun arzularının sağlanması yolunda hedef olarak seçmelidirler. İşte o zaman bu sahada arzulan neticenin istihali daha kolay sağlanmış olacaktır.”<sup>2</sup>

Memleketimizde her yıl değişen sayıda olmak üzere 200’den fazla film yapılmakta ise de; yukarıda arzedilen nedenlerden dolayı pek azı topluma hakiki manada bir şeyler verebilmektedir. Filmcilik “Ticari Mal” olarak ele alınıp “Sanat Yapma” kaygısı dışında düşünülürse, kalite ve teknikten uzak, sadece kâr amaçlı olacaktır.

Sinemanın toplumsal gücü iyi kullanılırsa insanlığa çok şeyler verebilir. Çağımızın gerçeklerini en iyi bir şekilde yansıtmaya çalışan ve yorumlayan, dünyayı seyircisine ve eleştirilerine rahatça sunan, değişen dünya ve olayları en güçlü ve en etkili bir biçimde sergileyen, ulusal, ilerici ve yenileyici sinema düzenine ulaşmak en büyük özlem olmalıdır. Bu da ancak bir “Milli Sinema Sanayii” kurulmasıyla sağlanabilecektir.

---

<sup>2</sup> Dr. Oya Tokgöz ders notları, SBF-BYYO Öğretim Üyesi.

## **BELEDİYE BAŞMANLARINA DİSİPLİN CEZASI VERİLEBİLİR Mİ?**

**Ahmet Sezai AYDIN**

Kaymakam - Bakanlık Hukuk Müşaviri

### **Açıklama**

Ülkemizde belediye başkanlarının görev alması konusu gerçekten demokratik bir gelişim göstermektedir. Şöyle ki, başlangıçta hükümetçe atanan belediye başkanı, 1580 sayılı Belediye Kanununun 89' uncu maddesiyle belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilme yolu getirilmiştir. Daha sonra da, 1580 sayılı Kanunun 89'uncu maddesi 307 sayılı Kanunla kaldırılarak belediye başkanlarının doğrudan ve tek dereceli olarak halk tarafından seçilmesi gibi demokratik sonuca ulaşılmıştır. Böylece belediye başkanları, bir benzetme yapılması gerekirse, bir bakıma devlet memuru olma durumundan çıkarılarak bağımsız kamu görevlisi düzeyine çıkarılmış bulunmaktadır. En son duruma göre, belediye başkanları ayrı ve belediye meclisi üyeleri ayrı olmak üzere halk tarafından doğrudan doğruya seçilmektedir.

Yukarıda birkaç cümleyle değinilen durumun yanında değişmeyen, belediye başkanlarını bir tür memur sayan, bunlar hakkında memurlar gibi işlem yapılmasını sağlayan hükümler saklı tutulmakta, uygulanması sürdürülmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanununun "Bilumum belediye memurları hakkında muhakeme usulü" başlığı altındaki 102'inci maddesinde:

"Belediye reisi ile bilumum belediye memurları ve müstahdemleri vazifelerinden münbais veya vazifelerinin ifası esnasında hadis olan cürümlerinden dolayı Memurin Muhakematı Kanunundaki ahkama tabidir."

Hükmü yer almaktadır.

Metni olduğu biçimiyle yukarıya alınan maddeye göre, belediye başkanları:

a) Görevlerinden doğan,

b) Görevlerini yerine getirdikleri sırada işledikleri suçlarla ilgili olarak, memur sayılmaktadır.

Genel çizgilerinde, yukarıya alınan hüküm herhangi bir yolda ve biçimde tartışma konusu yapılmamakta, belediye başkanları işledikleri suçlar bakımından memur sayılmakta, haklarında Memurin Muhakematı Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Yukarıda değinilen ve kısaca açıklanmaya çalışılan durumun bir de başka yüzü bulunmaktadır. Soru şudur, belediye başkanları işledikleri suçlar bakımından memur sayıldığına göre, bunlar hakkında disiplin cezası uygulanabilecek midir? İşledikleri suçları yönünden memur sayılan belediye başkanlarına kimi davranışları yönünden disiplin cezası da verilebileceğini ve bu görüşün karşıtını da paylaşanlar bulunmaktadır. Bu ikinci görüşü benimseyenler, belediye başkanlarının halk tarafından doğrudan doğruya seçildiğini, ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun birinci maddesinde sayılan memurlar arasında olmadığını dayanak göstermektedirler. Daha da ayrıntıya girilerek, aynı kanunun 124 ve 125'inci maddelerinde de disiplin cezalarının "Devlet memurlarına verileceği" hükmü örnek olarak verilmektedir. Uygulamanın da bu yolda yürütüldüğü ileri sürülmektedir.

2303 sayılı Kanun,<sup>1</sup> 1580 sayılı Belediye Kanununa geçici maddeler eklemektedir. Bu Kanunun Geçici birinci maddesinde;

"...mevcut belediye meclisleri feshedilmiş ve belediye başkanları görevden alınmıştır." denilmektedir.

Geçici 3'üncü madde:

"Görevden alınan belediye başkanları yerine fiilen görevli veya emekli kamu görevlileri veya serbest meslek sahipleri veya görevden alınmış bulunan belediye başkanları arasından..." atama yapılacağı;

Aynı maddenin 4'üncü fıkrasında yeralan "vali ve kaymakamlar" kelimelerinden bunların da belediye başkanlığına atanacağı sonucu çıkarılmaktadır.

Gerek 2303 sayılı Kanunun kendisi, gerekse bu Kanunun 1580 sayılı Kanuna getirdiği hükümler geçici niteliktedir. Daha açık deyimiyle, bu Kanun olağanüstü ve geçici bir durumu düzenlemektedir. Böyle olsa da, yukarıda değinilen kanun hükümleri yürürlüktedir, uygulanması gerekmektedir.

Özet biçiminde, kısaca açıklanan kanım hükümlerinden sonra, tereddüt

---

<sup>1</sup> 25.9.1980 günlü ve 2303 sayılı "3/4/1930 Tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun". 29.9.1980 gün ve 17120 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. (TİD)

konusu olan, üstünde durulmak istenen hususun belirtilmesine sıra gelmiş olmaktadır. 2303 sayılı Kanun hükümlerine dayanılarak belediye başkanlığına “fiilen görevli” Devlet memuru atanması durumunda, bu kişiye belediye başkanlığını yürüttüğü sırada herhangi bir davranışı yüzünden disiplin cezası verilip verilmeyeceği tartışma konusu yapılmaktadır. Devlet Memuruna, belediye başkanı olması, bu görevi yürütmesiyle ilgili bir davranışı nedeniyle disiplin cezası verilmesinin olanaklı bulunup bulunmadığı hususunda değişik görüşler ileri sürülmektedir. Amacımız bu görüşler üstünde durarak bir sonuca ulaşmaktır. Her görüşün kendine göre dayanakları, gerçekleri de vardır, bir ölçüde haklı gibi görülmektedir.

Yazımın bundan sonraki bölümünde, önce olayın bir özeti yapılacak, sonra olayla ilgili birkaç görüşe yer verilecek, bunların tartışması üstünde durulacak, en sonunda da kendi görüşümüzü belirten hususları içeren bir sonuçla bitirilecektir.

### **Olay**

Belediyenin malı olan ve kiraya verilen belediye dükkânlarından kiracıların çıkması konusunda noter yoluyla duyuru yapıldığı, bu duyuruya kiracılar tarafından cevap verildiği, bunlara karşılık belediye başkanının — Kaymakamın— kiracılara gönderdiği yazıda, içerik ve anlatım bakımından “memuriyet vakarına” yakışmayan sözler kullandığı, bu durumun şikayet konusu edildiği, yapılan incelemede iddianın doğrulandığı, ancak şikayet konusu yazının belediye başkanı sıfatıyla yazılmış olması kaymakam hakkında disiplin cezası uygulanmasında tereddüde düşüldüğü;

Danıştay Genel Kurulunun 22.3.1971 gün ve E. 1971/78, K. 1971/30 sayılı kararıyla uygun görülen, Üçüncü Daire 29.12.1970 gün ve E.1970/ 379, K 1970/467 sayılı kararında:

“1580 sayılı Belediye Kanunu ile ve diğer mevzuatla belediye başkanları hakkında memur ve hizmetlilere mütenazır disiplin cezası tesbit edilmiş olmadığı gibi böyle bir cezaı verecek merci de gösterilmiş değildir.”

Denilmek suretiyle belediye başkanlarına disiplin cezası uygulanamayacağına öngörüldüğü;

Söz konusu karar her ne ölçüde seçimle görev alan belediye başkanları yönünden verilmiş, 2303 sayılı Kanuna göre atanan belediye başkanları için de geçerliğini sürdürdüğü düşünülürse bile, Da-

nıştay kararının günümüz koşullarını kapsamadığı, görev verilen belediye başkanlarından pek çoğunun memur olduğu, bunlarında Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi bulunduğu, 657 sayılı Kanun memurların görev dışında özel yaşantılarını düzenleyen disiplin hükümleri taşıdığı, belediye başkanı olsa da, memurun disiplin cezası dışında bırakılmasının Devlet Memurları Kanununun ana ilkelerine ters düşeceği biçiminde özetlenebilir.

### **Görüşler**

Olayın özetinden de anlaşılacağı gibi, iki görüş ortaya çıkmaktadır. Bunlar sırasıyla şöyle açıklanabilir;

#### **a) Disiplin Cezası Verilmeyeceği:**

Belediye başkanlığına atanan kişi memur olsun olmasın, bunlara belediye başkanlarının tabi olduğu yol ve yöntemlerin uygulanması gerekir. 1580 sayılı Belediye Kanunu değişik hükümlerle belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi yolunu getirdiği, bu yüzden bunların memur sayılamayacağı; kaldı ki, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun birinci maddesinde, “belediyelerde çalışan memurlar”dan söz edildiği, başkanların bunlar arasında yer almadığı, ayrıca Danıştayın da bu doğrultuda kararları bulunduğu ileri sürülerek belediye başkanlarına disiplin cezası uygulanamayacağı savunulmaktadır.

Burada, belediye başkanlarının şu ya da bu tür davranışları cezasız mı kalacaktır? sorusu akla gelmektedir. Böyle bir sorunun cevabı da kolay verilebilmektedir. Bu durumda Belediye Kanununun 102’inci maddesine göre işlem yapılması, daha açık sylenimiyle belediye başkanı hakkında Memurin Muhakematı Kanunu hükümlerine uyularak kovuşturma yapılması gerekmektedir. Böyle bir yol da tartışma konusu yapılabilir, ancak disiplin cezası verilmesi gibi yersiz ve dayanaksız bir yola gidilmemiş olacaktır.

#### **b) Disiplin Cezası Verileceği:**

Yukarıda ileri sürülen görüş, seçimle görev alan belediye başkanları için kabul edilmekle birlikte, 2303 sayılı Kanun hükümlerine göre atanan ve memur olan belediye başkanlarına disiplin cezası verilebileceği savunulmaktadır. Bu kanun uyarınca belediye başkanlığına atanan “kamu görevlisi-memur” bulunan kişilerin memurluk dışında kalmadığı, memuriyetlerinin devam ettiği, bu nedenle de memurların görev dışında da özel yaşantılarını düzenleyen disiplin hükümlerinin olduğu, bu bakımdan belediye başkanı olsalar bile disiplin cezası verilmesinin olanaklı grldği, böyle bir durumun karşıtının düşünülmesi,



Devlet Memurları Kanununun ana ilkelerine aykırılık teşkil edeceği görüşü ileri sürülmektedir.

### **Görüşlerin Tartışılması**

Yukarıda iki bölüm halinde özetlenen görüşlerden daha başkaları da bulunabilir, üstünde durulabilir. Ancak konu, belediye başkanı seçimle görev almıştır diyerek disiplin cezası verilmemesi ya da bunun karşısı kamu görevlisidir diye disiplin cezası uygulanması çemberinde toplanmaktadır. Tartışma bu ölçüde kısaltılabilir. Üstünde durulmak istenen, hem Devlet memuru olan, hem de belediye başkanlığı görevi yüklenen kimseye, bu ikinci işin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan bir davranışı yüzünden disiplin cezası verilmesidir. Böyle bir durumda, genel kural “asıl”a verilmeyen ya da uygulanmayan ceza türünün “vekil’e de verilmemesidir. Daha açık anlatımıyla, memurlardan atanan belediye başkanlarının seçimle görev alanlarının her türlü haklarından yararlanması gerekir.

Olayımızdan anlaşılacağı gibi, kaymakamın belediye başkanı sıfatıyla ilgililere gönderdiği yazıda “vakara uymayan” -657 M/125-A-ç. veya 125-B-b-sözler kullandığı, bunun da yapılan inceleme sonucu doğrulandığı gözönüne alınırsa, disiplin cezasına konu durumun bütünüyle başkanlık göreviyle ilgili olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu noktadan hareket edilirse, Devlet memurunun gerek görev sırasında, gerekse görev dışındaki tutum ve davranışlarında dikkatli olması, “vakara uymayan durum ve davranışta” bulunması yolundaki genel kuralın dışında kaldığı da görülmektedir. Disiplin cezası verilmesi düşünülen suçun niteliği açıkça ortada dururken, genel kuralın dışına çıkılmasının yerinde sayılmıyacağı daha akla yatkın bulunmaktadır.

### **Sonuç**

Yazımızın başlangıcından buraya kadar olan bölümünde kısa bir açıklamadan sonra olaya, konuyla ilgili görüşlere, görüşlerin tartışılmasına değinmiş olduk. Bu sonuç bölümünde kendi görüşümüzü açıklamakla yazımızı bitireceğiz.

Devlet memurlarından belediye başkanlığına atananların işledikleri ya da işleyecekleri disiplin suçları bakımından iki tür yaklaşım akla gelmektedir.

1. İlgilinin Devlet memuru olması, bunların disiplin suçları ve cezaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununca düzenlenmesi olaya yaklaşımlardan birisidir. Olaya memur açısından bakılmaktadır. Bu

durumda, adı geçen Kanun görev dışında da memurların saygınlıklarını koruması, tutum ve davranışlarını ayarlaması gerektiği hükmünü getirmekte, istemektedir. Karşıtında da ceza düzenlenmektedir. Konuya bu açıdan yaklaşılnca, memurun gerek kendi görevinde, gerekse bir başka göreve — konumuzda belediye başkanı— atanması durumunda disiplin cezası uygulanması yolu açık bilinmekte, öyle kabul edilmektedir.

2. İkinci yaklaşım, ilgilinin belediye başkanı olarak ele alınmasıdır. Olaya konu kişinin Devlet memuru değil de, belediye başkanı olarak görülmesi, öyle düşünülmesidir. Durum böyle olunca, belediye başkanı memur da olsa, ona herhangi bir biçimde disiplin cezası uygulanamayacak demektir.

Belediye başkanlarının yalnız işledikleri suçlar bakımından memur sayılması, haklarında Memurin Muhakematı Kanunu uygulanması, açık anlamıyla bir güvencedir. Devlet memurunun belediye başkanlığına atanması, böyle bir görevi yürütmesi sırasında da aynı güvenceden yararlanması, gerekmektedir. Böyle bir durumun karşıtının düşünülmesi, bu yolda uygulamaya girişilmesi en azından hukuka bağlılığın yaralanması gibi bir sonuç doğuracağı kuşkusuzdur.

Yukarıda birkaç cümleyle üstünde durulan soru burada da karşımıza çıkmaktadır. Yazıyla iş sahiplerine ağır sözler kullanan, bir başka deyimle “hakaret eden” belediye başkanının bu davranışı cezasız mı kalacaktır? Böyle bir sorunun “evet”le karşılanması mümkün değildir. Kanunlarımız, özellikle Ceza Kanunumuz vatandaş olsun, memur, belediye başkanı bulunsun bunların suçlarını cezasız bırakmamakta, karşılmaktadır. Doğrusu, böyle bir yol dururken “memur belediye başkanına yasaları sıkıştırarak disiplin cezası uygulanmasına gidilmesi yerinde sayılmamaktadır.

Önemli noktalardan birisi de, disiplin cezasının bir amir-sicil amiri veya atamaya yetkili amir-tarafından verileceği, buna karşılık işlenen bir suçun cezasını ise bir yargıcın karara bağlayacağıdır. Bize göre bu nokta çok önemli bir durumdur. Değil mi ya, yargıç bağımsızdır, “Türk Milleti adına” karar verir. Bunun önemi inkâr edilemez. Oysa, gerek sicil amiri, gerekse atamaya yetkili amir türlü etkiler altındadır, en azından bir takım kuşuklara nedendir...

Olaylara gerçek açısından bakmak, öyle değerlendirmek gerektiği düşünceyizdir, görüşümüzdür.

**Temmuz 1982**

**12 EYLÜL 1980 TARİHİNDEN 12 EYLÜL 1982 TARİHİNE  
KADAR İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA HAZIRLANAN  
YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT**

**Derleyen : Yener ÜNLÜER  
Tetkik Planlama ve  
Koordinasyon Kurulu  
Üyesi**

(ALFABETİK FİHRİST)

<b>I-KANUNLAR</b>			<b>Yayımlandığı Resmi Gazetenin:</b>	
<b>Tarihi</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Konusu</b>	<b>Tarihi</b>	<b>Sayısı</b>
<b>(A)</b>				
23.6.1981	2478	6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Ek Madde ile Bir Ek Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (27.6. 1981 gün ve 17383 sayılı Resmi Gazetede düzeltilmesi vardır.)	25.6.1981	17381
11.9.1981	2521	Avda ve Sporda Kullanılan Tüfekler, Nişan Tabancaları ve Av Bıçaklarının Yapımı, Alımı, Satımı ve Bulundurulmasına Dair Kanun	15.9.1981	17529
<b>(B)</b>				
18.12.1981	2566	Bazı Kamu Görevlilerine Nakdi Tazminat Verilmesi ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun	22.12.1981	17552

<b>Tarihi</b>	<b>Sayı</b>	<b>Konusu</b>	<b>Yayımlandığı Resmi Gazetenin:</b>	
			<b>Tarihi</b>	<b>Sayı</b>
22.7.1981	2495	Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun	24.7.1981	17410
18.8.1981	2508	1580 Sayılı Belediye Kanununa 2303 sayılı Kanunla Eklenen Geçici 3. Maddenin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna 3 Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	20.8.1981	17434
18.9.1981	2526	Bir Evlenme Aktine Dayanmayan Birleşmelerden Doğan Çocukların Neseplerinin Düzeltilmesine ve Bu Birleşmelerin Evlilik Olarak Tesciline İlişkin Kanun	22.9.1981	17466
4.12.1981	2561	Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun	8.12.1981	17538
1.4.1981	2445	(E) 3201 Sayılı Emniyet Teşkilât Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	3.4.19981	17299
11.8.1982	2696	4 Haziran 1937 Tarihli ve 3201 Sayılı Emniyet Teşkilât Kanununa Yedi Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun	13.8.1982	17781
27.10.1980	2325	(F) Faaliyetleri Durdurulan Siyasi Parti, Dernek, Federasyon ve Konfederasyonlara Kayıym Tayini Hakkında Kanun	28.10.1980	17145
24.10.1980	2323	(J) Jandarma Eratı Hakkındaki 1861 Sayılı Kanıma Ek 4005 Sayılı Kanunun 1 ve 2. Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun	25.10.1980	17142

13.3.1981	2424	Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanunu (18.3. 1981 gün ve 17283 sayılı Resmi Gazetede düzeltilmesi vardır.)	14.3.1981	17279
		(N)		
3.11.1980	2330	Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun	6.11.1980	17152
		(P)		
25.2.1981	2418	15 Temmuz 1950 Tarihli ve 5682 Sayılı Pasaport Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	27.2.1981	17264
		(S)		
9.6.1982	2692	Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu	13.7.1982	17753
10.6.1982	2677	Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun	12.6.1982	17722
		(T)		
13.2.1981	2383	11.2.1964 Tarih ve 403 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Ek Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	17.2.1981	17254
25.9.1981	2527	Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmele- rine İlişkin Kanun	29.9.1981	17473
		(U)		
14.1.1982	2585	Urfa İli Viranşehir İlçesinin Ceylanpınar Bucağında Cey- lanpınar Adıyla, İzmir İli Menemen İlçesi Aliağa Bucağında Aliağa Adıyla Yeniden İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	21.1.1982	17581

## II — TÜZÜKLER

Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının			Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
<b>(P)</b>				
14.7.1981	8/3350	Polis Bakım ve Yardım Sandığı Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük	25.8.1981	17439

## III— BAKANLAR KURULU KARARLARI

(Önemli Olanlar)

			Yayınlandığı Resmi Gazetenin t	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
<b>(A)</b>				
15.1.1982	8/4172	6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Kanunun 2478 sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Birinci Fıkrasının 3 Numaralı Bendine Göre Silah Taşımalarına İzin Verilen Kamu Personelini Gösterir Liste	15.4.1982	17665
<b>(B)</b>				
4.6.1982	8/4949	Belediye Başkanlık ödeneklerinin Artırılmasına İlişkin Kararname	16.7.1982	17758
<b>(İ)</b>				
21.6.1982	8/4964	İstanbul - Yeşilköy, Ankara- Esenboğa ve İzmir Hava Meydanları İle Edime-Kapıkule, Mardin-Habur ve Ağrı-Gürbulak Sınır Kapılarında Mülki İdare Amirlerinin Görevlendirilmesi Kararı	9.7.1982	17749
<b>(K)</b>				
13.7.1981	8/2543	Kaçakçılığın Men, Takip ve Tahkiki Maksadıyla Suriye, Irak ve İran Hudutlarında (10) Kilometrelik Sahada Bir	7.4.1981	17303

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
18.3.1981	8/2624	Emniyet Bölgesinin İhdası, 18.12.1962 Tarihli ve 6/1208, 26.1.1966 Tarihli ve 6/5921 Sayılı Kararnamelerin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Kararname Kaçakçılığın Men ve Takibi Maksadıyla Karadeniz'de İğ-neada'dan Başlayıp Sarp'a Kadar Uzanan Türkiye Cumhuriyeti Kıyı ve Karasuları ile Boğazlarda ve Marmara Denizi Kıyılarında Emniyet Bölgeleri İhdası Hakkında Karar	30.5.1981	17355

#### IV — YÖNETMELİKLER

##### A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER:

Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının:			Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
		(D)		
11.5.1081	8/2920	Devlet Memurları Disiplin Kurulları Yönetmeliğinde Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yönetmelik	23.8.1981	17437
		(E)		
15.9.1981	8/3655	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği	10.11.1981	17510
		(M)		
3.3.1982	8/4400	Mahalli Kuruluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Törenler Yönetmeliği	5.4.1982	17655
1.9.1981	8/3608	Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği	5.11.1981	17505
Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu			Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	

<b>Kararının:</b>				
<b>Tarihi</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Konusu</b>	<b>Tarihi</b>	<b>Sayısı</b>
		(N)		
3.5.1981	8/2832	Nakdi Tazminat Verilmesi ve Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik	20.5.1981	17345
		(S)		
19.11.1981	8/3856	Siyasi Partilerin Feshine Dair Kanun İle Hazineye İntikal Eden Malların Tasfiyesine İlişkin Yönetmelik (Maliye Bakanlığı ile Birlikte Hazırlanmıştır.)	28.11.1981	17528
		(U)		
17.8.1981	8/3456	Ulusal ve Resmi Bayramlarda Yapılacak Törenler Yönetmeliği	1.10.1981	17475
		(V)		
15.1.1982	8/4182	Valiler Tarafından Silah Taşıma ve Bulundurma Vesikası Verilmesinde Uyulacak Esaslar Hakkında Yönetmelik	28.2.1982	17619

#### B — BAKANLIKÇA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER .

<b>Konusu</b>	<b>Yayımlandığı Resmi Gazetenin</b>	
	<b>Tarihi</b>	<b>Sayısı</b>
(A)		
2641 sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (Afganistan Göçmenleri İle İlgili)	8.7.1982	17748
6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun Kapsamına Alınan Mühürsüz Sporda Kullanılan Ateşli ve Yivli Spor Silahları Hakkında Yönetmelik	4.12.1981	17534
6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanunun 2478 sayılı Kanunla Değişik 2'nci Maddesi Gereğince Yurda Sokulmasına İzin Verilecek Silahlara İlişkin Yönetmelik	17.2.1982	17608

**Yayımlandığı Resmi Gazetenin:**



<b>Konusu</b>	<b>Tarihi</b>	<b>Sayı</b>
2521 sayılı Avda ve Sporda Kullanılan Tüfekler, Nişan Tabancaları ve Av Bıçaklarının Yapımı, Alımı, Satımı ve Bulundurulmasına Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	10.3.1982	17629
<b>(B)</b>		
Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	27.10.1981	17497
2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	21.8.1981	17435
2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	21.8.1981	17435
2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	11.2.1982	17602
6136 sayılı Kanun Kapsamına Giren Bıçak ve Diğer Aletler İle Benzerlerinden Bir Sanat veya Mesleğin İcrası İçin Kullanılması Zorunlu Bulunanların Yapım, Kullanım ve Nakline Dair Yönetmelik	28.4.1982	17678
Bir Evlenme Akdine Dayanmayan Birleşmelerden Doğan Çocukların Neseplerinin Düzeltilmesine ve bu Birleşmelerin Evlilik Olarak Tesciline İlişkin Kanunun Uygulanmasına Ait Yönetmelik	2.9.1982	17800
<b>(D)</b>		
Dernek Gelirlerinin Toplanmasında Kullanılacak Alındı Belgelerinin Biçimi, Bastırılması, Derneklere Satışında Alınacak Ücretin Belirlenmesi ve Kullanılanların Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik	8.7.1982	17748
<b>(E)</b>		
Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Polis Laboratuvarları Teknik Hizmet Yönetmeliğinin 8, 10 ve 16. Maddelerinin Değiştirilmesine, 9. Maddesinin Kaldırılması	26.2.1981	17263

Konusu	Gazetinin s	
	Tarihi	Sayısı
nılmasma ve Aynı Yönetmeliğe Beş Ek Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik		
Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Teftiş Kurulu Başkanlığı Teftiş ve Denetleme Yönetmeliği	24.4.1981	17320
Emniyet Genel Müdürlüğü Personeline Verilecek Tanıtma Karneleri Hakkında Yönetmeliğin 3'üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	16.11.1980	17162
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliği	17.9.1981	17461
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinin 36'mcı Maddesi (B) Fıkrasının 2 Numaralı Bendinin Son Fıkrası ile 39'uncu Maddesinin İkinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	18.12.1981	17548
Emniyet Teşkilâtında Bir Memuriyete ilk Defa Atanacaklar İçin Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik	17.4.1981	17313
Emniyet Teşkilâtında Bir Memuriyete İlk Defa Atanacaklar İçin Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik'in 20'nci Maddesinin Değiştirilmesine ve 23'üncü Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik	21.1.1982	17581
Emniyet Teşkilâtı Mensuplarının Sicillerinin Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik '	192.1982	17810
Emniyet Teşkilâtı Kantin Yönetmeliği	19.2.1982	17610
<b>(İ)</b>		
İçişleri Bakanlığı Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik (28.2.1982 Günlü Resmi Gazete'de Yayınlanan 27ü.1982 Günlü ve 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Doğrultusunda Yeniden Düzenlenmesi Gereken Bu Yönetmeliğin, Anılan Kararname İle Çelişmeyen Hükümleri Yürürlüktedir.)	13.11.1981	17513
İçişleri Bakanlığı Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yönetmeliği	9.2.1982	17600=
İçişleri Bakanlığı Hizmet-İçi Eğitim Yönetmeliği	12.4.1982	17662

Konusu	Gazetenin s	
	Tarihi	Sayısı
İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, 18. Maddesine (F) Fıkrası ve Yönetmeliğe Geçici İki Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik	22.4.1981	17318
İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği	25.8.1981	17439
İl Özel İdareleri Ortak Fonundan Yapılacak Yardımların Dağıtım Esaslarını ve Harcama Usullerini Gösterir Yönetmelik	18.11.1981	17518
<b>(J)</b>		
Jandarma Kantin Yönetmeliğinin 46. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	3.2.1981	17240
<b>(M)</b>		
Müşterek Trafik Fonu Tahsis Yönetmeliğinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	25.1.1982	17585
<b>(P)</b>		
Polis Enstitüsü Yüksek Öğrenim Kısmı Yönetmeliği	20.1.1981	17226
Polis Enstitüsü Yüksek Öğrenim Kısmı Yönetmeliğinin 18. Maddesine 1 Fıkra Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	1.10.1981	17475
Polis Kolejiine Giriş Yönetmeliğinin 7'nci Maddesi (a ve b) Fıkraları ile 6'ncı Maddesi (b) Fıkrasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	14.5.1982	17694
Polis Koleji Öğrencilerine Harçlık Verilmesi Hakkında Yönetmelik	4.6.1982	17714
Polis Mesleğine Gireceklerde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmeliğin 4. Maddesinin F.G.H.İ.K ve L Bentlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	14.8.1981	17428
<b>(S)</b>		
Silah Taşıma ve Bulundurma Yetkisine Sahip Emekli Kamu Görevlileri için Düzenlenecek Kimlik Kartları İle Diğer Belgeler Hakkında Yönetmelik	17.2.1982	17608

Konusu	Gazetenin:	
	Tarihi	Sayısı
(T)		
TIR Araçlarının Seyir, Konaklama, Denetleme ve Güvenlik Esaslarına Ait Yönetmelik	20.10.1981	17490
11.2.1964 Tarih ve 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve bu Yönetmeliğe Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	21.3.1981	17286
(U)		
635 sayılı Uzman Jandarma Çavuş Kanununun 29' uncu Maddesi Gereğince Verilecek Giyeceğe Ait Yönetmelik	4.7.1982	17754
(V)		
Yivli ve Yivsiz Av Tüfekleri, Nişan Tüfek ve Tabancaları, Bunların Akşamı ile Mermilerinin Yurda Geçici Olarak Sokulmasına İlişkin Yönetmelik	17.2.1982	17608

#### V — TEBLİĞLER

Seri Numarası	Konusu	Yayınlandığı Resmî Gazetenin:	
		Tarihi	Sayısı
(B)			
1	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanununun Geçici 2'nci Maddesine İlişkin)	21.8.1981	17435
2	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 104. Maddesine İlişkin)	16.9.1981	17460
3	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 44. Maddesine İlişkin)	16.9.1981	17460
4	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 33'üncü Maddesine İlişkin)	16.9.1981	17460
5	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 4. Maddesine III sayılı Tarifesine İlişkin)	16.9.1981	17460

<b>Seri Numarası</b>	<b>Konusu</b>	<b>Yayımlandığı Resmi Gazetenin:</b>	
		<b>Tarihi</b>	<b>Sayısı</b>
6	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 16. Maddesine İlişkin)	16.9.1981	17460
7	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 95. Maddesine İlişkin)	16.9.1981	17460
8	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 22. Maddesine İlişkin)	16.9.1981	17460
9	Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Kanunun 39. Maddesine İlişkin)	16.9.1981	17460