

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 57

EYLÜL 1985

SAYI: 368

İÇİNDEKİLER

Osman MERİÇ	Ülkemizde Çeşitli Dönemlerde Devlet Telakkisi ve İdareci Tipleri	1
Ahmet ÖZER	Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi	9
Ahmet Sezai AYDIN	Yardım Toplama Kanununun İdareciye Yüklediği Görev ve Sorumluluklar	31
Doç. Dr. Meral TECER	Yatırım Projelerinde Yapılabilirlik (Fizibilite) İncelemeleri	49
İsmail SARICA	Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bu Yörelere Yapılan Çalışmalar	89
Dr. Nihat DÜNDAR	Yönetimde Vekâlet (Yasal-Sosyal ve Psikolojik Boyutlarıyla)	117

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA DÜZENLENEN KURS VE SEMİNER ÇALIŞMALARI

Ergün TEZEL	70. Dönem Kaymakamlık Kursu Konferans Özetleri	129
-------------	--	-----

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Mehmet ALDAN	Akbaş Kahramanı Kaymakam Hamdi Bey	151
--------------	------------------------------------	-----

MEVZUAT

Haydar ÖZTÜRKÇÜ	16 Mayıs- 15 Ağustos 1985 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	159
-----------------	--	-----

- **İDARECİLER,**

**BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR;
YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK
ULUSUNUN TAM ANLAMIYLA MİLLET
OLMASINA ÇALIŞAN, ONUNLA EN MODERN BİR
TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK
FEDAKÂRLIKLARININ HİÇBİRİNİ
ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE
DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ
TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE
ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE
ARKADAŞLARLADIR,**

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

ÜLKEMİZDE ÇEŞİTLİ DÖNEMLERDE DEVLET TELÂKKİSİ VE İDARECİ TİPLERİ

Yazan- Osman MERİÇ

Genel Yöneticiler içinde devrin şartlarına göre bulacağı kendine özgü yöntemlerle kendilerini imarcı olarak tanıtanlar vardır. Fakat bunlardan idare tarihine isimlerini yüzyıllar boyunca tescil ettirenler imamlardan ziyade kişilik sahibi ve devlet mimarı olduklarını kanıtlayanlardır. Bu tür yöneticilerin bıraktıkları derin izleri zaman kolay kolay silememektedir. Ancak bunların devlete ilişkin tutumlarını yaşadıkları devirde cari olan devlet telâkkisine göre değerlendirmek gerekir.

Mesela 1800 yıllarında Rumeli valisi olan aynı zamanda hem icrada hem de yargıda en büyük yetkiye sahip bulunan Hakkı Mehmet Paşanın Silivri naibine (yargıcına) yazmış bulunduğu, idare edebiyatı tarihine geçmiş olan “Silivri naibi! şeriat haini, ilâmını gördüm, kahkaha ile güldüm. Meali hezeyan, hükmü hilafı Kuran, mihri müeyidemi basarım, seni mahkeme kapısına asarım.” şeklindeki mektubu,, bugünkü hukuk devleti telâkkisine uymadığından söz edilemez ise de herhalde bunu o devrin devlet temsilcilerinin gücüne delalet eden bir vesika olarak kabullenmek icap eder.

Hakkı Mehmet Paşa devlet telâkkisi ve devlet yönetimi hakkındaki görüşlerini yüz seksen beş yıl önce 3. Sultan Selim’e yazmış bulunduğu mektupta ortaya koymuş ve temayüz eden kişiliği ile idare tarihinde meşhur valiler arasına girmiştir. Bu mektupta; devlet nasıl idare edilir sorusunu sorduktan sonra “Bir hadise meydana gelince halkın dilinde büyütülerek bir türlü mübalağalı tefsirlere, dedikodulara sebep olursa da, devlet ricalinin bunlara kulak asmayarak o iş neden, nasıl meydana gelmiştir? Ona karşı ne gibi tedbirler alınmalıdır? Hadisenin zuhur ettiği zaman şartlarına göre alınacak tedbirler tatbik edilebilecek midir? Tatbik edilebildiği takdirde, bunlardan zarar mı, yoksa fayda mı gelecektir diye düşünülmesi lazımdır. Bunlar devlet idaresinde tecrübe sahibi olmuş muktedir kimselerle müşavere edildikten sonra ittifakla karar verilerek hemen icraata geçilmelidir.”

“Zamanımızın haline bakıyorum. Fesat ve fitne etrafı sarmıştır. Devlet ricalimiz, hükümet işlerinde pişmemiş tecrübesizdirler. Böyle adamlarla meşveretten ne fayda çıkar? Bilakis zararı hesapsız olur. Evvelce, Devlet-i Aliye’nin mühim işleri kubbe altı toplantısında müzakere edilirdi. O kubbe altı veziri ki, çok zamanlar muhtelif vilayetlerde valilik etmiş ve memleketin muhtelif noktalan, sosyal, idari ve psikolojik vaziyeti hakkında bir fikir ve ihtisas sahibi olmuş olduklarından müzakere konusu olan işler hakkında isabetli kararlar alınmasını temin ederlerdi. Bu devlet, bu yolda doğru kararlar, doğru icraat sayesinde büyümüştür.

Bu siyak üzere gidilirken mührü hümayun basiret ve idrak sahiplerince hiç sevilmeyen ve beğenilmeyenlerin eline verildi Bu.....suretle kubbe altı divanları kendisinden beklenen isabetli kararlardan külliye mahrum bırakıldı. Bütün kabahat vezirlerindir.” demekte, mektubunun diğer kısmında da bazı olaylar karşısında tutulması icap eden yolu gösterdikten sonra “hükmedenlerin ve yönetenlerin parlayan güneşi iffetleridir. Yıkılmaz kaleleri adalettedir. Silahları dirayettir. Servetleri de millet” demektedir.

Hakkı Mehmet Paşa’dan yüzyıl sonra idarede mutasarrıflık, valilik ve müsteşarlık gibi görevlerde bulunmuş olan dirayet ve metaneti ile temayüz etmiş bulunan diğer bir idarecimiz de Hamit (Kaftancı) Beydir. 1878 tarihinde Rodos’ta doğan, 1902 yılında Mülkiye Mektebi’ni bitiren Hamit Bey 1922 yılında Adana valiliğinden istifa etmek suretiyle idareden ayrılmıştır. Renkli bir kişiliğe sahiptir. İdarede bulunduğu zamanlarda her mevkiin hakkını vermiş ve valilerin merkezi idarenin taşrada gözü ve kulağı olduğu sözünün gereğini tam olarak yapmıştır.

Çanakkale’de mutasarrıf olduğu zaman sancakta Vangel Efendi adında Bulgar asıllı bir ziraat memuru vardır. Bu zat Makedonya’da bize karşı ayaklanmış olan bir çete reisinin kardeşidir. Ziraat memuru olduğu için idare meclisine de katılmakta ve bazı devlet sırlarına vakıf olmaktadır. Mutasarrıf Hamit Bey bir şifre yazarak bu memurun alınmasını istemiş Ziraat Nazırı (Tarım Bakanı) Celal Bey ise bu şifreyi “memur sebepsiz olarak azil olunamaz.” diye cevaplandırınca Hamit Bey de “Yüzlerce Türk’ün azlinde varidi-hatır olmayan hikmet-i kanun Vangel Efendide mi tecelli ediyor.” diye cevaplandırmıştır.

Yine Sancakta sarhoş, vazifesine devam etmez, ayyaş, ahlaksız Osman Efendi adında bir posta memuru vardır. Mutasarrıf Hamit Bey bu memurun durumunu Ziraat Nezaretine aksettirmesine rağmen Ziraat Nazırı Oskan Efendi bu memuru korumaktadır.

Bir gece yine sarhoşlukla Divan-ı harbe verilmeyi mucip bir olaya neden olmuş bunun üzerine Mutasarrıf Hamit Bey Ziraat Nazırı Oskan Efendi'ye "Muhabere memuru Osman Efendi hakkındaki şikâyetlerime kulak asıyorsunuz. Bu adam rezaletlerin enva'nın tamamladı. Dairenizin haysiyetini ihlal için daha ne yapması lazım geldiğinin işar buyrulmasını rica ederim" şeklinde bir telgraf çekmiştir.

Bunun üzerine Dahiliye Nazırı (İçişleri Bakanı) Hacı Adil Bey kendisine bir mektup göndererek; Nazırları birer birer incittiğini ve bu halinin ilerlemesine mani teşkil ettiğini bildirmesi üzerine Hamit Bey de buna "Haklı olduğum hususları ispat etmekle kusurlu sayılmam. Fazla olarak Oskan Efendi ile Celal Beylerden ve Zaatı Devletlerinden bir lütuf beklememekteyim." diye cevap vermiştir.

Yine Trabzon Valisi bulunduğu sırada zamanın Dahiliye Nazırı Cami Beye çektiği telgrafla "Memurların seçiminde adli kanunlardan ziyade hissin hükümran olduğuna delalet eden bazı isabetsizlikler görüyorum. Kaymakamlıkta teşehhüt miktarı (kısa bir zaman) bulunmuş bir çocuğun Tokat'a, binbaşılıktan mütekait beyin idare tecrübesi görmek üzere Samsun mutasarrıflıklarına tayinleri bu kabildendir. Emvali mebzul, efali menzül (laf çok iş yok) ve idare için matlup elan en basit ehliyet ve irfandan mahrum bir zatın seçilmiş olmasını sormaya değer bulurum Pek saf görünen Anadolu ahalisi, hükümeti gönderdiği memurlarla ölçer bu gibi tayinler bir taraftan da terfi ve tefeyyüz bekleyen erbabı namus ve istihkakı meyüs kılar" Mahiyetinde bir telgraf çekerek merkezi hükümetin Samsun ve Tokat mutasarrıflıklarına yaptığı tayini kınamıştır.

Bunlar, mutlakıyet devri valilerinden bazılarına ait bazı örneklerdir. O devirde Polis Devleti telâkkisi hakimdir. Buna rağmen sistem kişiliklerin ortaya çıkmasına mani teşkil etmemiş, inançlı idareciler inançları doğrultusunda merkezi hükümeti ikaz görevlerini yapma cesaretini göstermişlerdir.

Cumhuriyet döneminde Devletin kurucusu milletin kurtarıcısı vasfı dolayısı ile Atatürk tek hakim görüntüsünde olmakla beraber devlet yönetiminin sevk ve idare mevkilerini mümtaz ve müstesna kabiliyetlere tevci etmede itina göstermiş ve kişilik sahibi yönetici ve idarecilerin tutum ve davranışlarını takdir ve hoşgörü ile karşılamıştır. Kars valisi Ethem Aykut'la Atatürk arasında geçen şu olay bunun tipik örneğidir;

1924 yılında Kars'ta bir zelzele olmuştur. Atatürk hemen Kars'a gider ve akşam yemeğinde Vali Ethem Aykut'tan deprem hasarı hakkında bilgiler alırken Valiye deprem bölgelerini görüp görmediğini ve

vermiş olduğu bilgileri nasıl ve kimden topladığını sorar. Vali her tarafı dolaşmadığım, bu bilgileri de tayinleri yüksek iradelerinden geçmiş sorumlu memurlarla (kaymakamlar) yaptığı haberleşme ile elde ettiğini ifade edince, Atatürk sitemli biraz da hafife alırcasına konuşunca, Ethem Aykut'ta "Zatı Devletlerine bir Devlet Başkanı ve bunun üstünde büyük kurtarıcı bulunmanız dolayısı ile benim de derin hürmet ve bağlılığım vardır. Aldığım tedbirleri, yeter görmeyebilir beni valilikten uzaklaştırırsınız. Amma beni, devleti ve sizi temsil ettiğim şu anda ve burada küçük düşüremezsiniz." demiştir. Sofradan soğuk bir hava içinde kalkılır. O sırada sofrada bulunan valinin eşi Hacer Aykut hanım "Aferin Ethem, çamaşır yıkar, geçimimizi sağlarız, üzülme" diye valiyi teselli etmiştir."

Ethem Aykut Kars'tan sonra fasılasız olarak valilik görevine devam ettiğine, Atatürk'ün ölüm tarihinde Balıkesir valisi bulunduğu göre Devlet temsilciliği dolayısı ile Devleti korumaya matuf tutum ve davranışı büyük önderin takdirine mazhar olmuştur.

Demokratik sistemlerin fazileti meyanında kabiliyetlerin su yüzüne çıkmalarına imkan vermek de vardır. Aksine otoriter sistemler ise kişiliğin gelişmesine engel olarak kabul edilir. Fakat, verdiğimiz şu örnekler bize mutlakiyet devirlerinin ve otoriter idarelerin kişilikli yöneticilerin temayüz etmelerine bir mani teşkil etmediğini göstermektedir. Demokrasiye giriş kabul ettiğimiz çok partili hayat ise faziletinin gereği olan kudret ve kabiliyetlerin genel yönetim alanında ortaya çıkmalarına nedense yeterli biçimde imkan vermemiştir.

Bizim kuşakların eğitim dönemi, tek parti dönemine, mesleğe girişte çok partili hayatın başlangıcına rastlar. Bu bakımdan tatbiki idare bilgi ve tecrübelerimizin hocaları Atatürk devrinin valileri olmuştur. Benim tatbikat hocalarım Bursa valileri rahmetli Fazlı Güleç ile Haşim İşçandır. Mesleğe girdiğimiz anda tatbikat hocalarında müşahade ettiğim bir devlet anlayışı vardı.

Mutlakiyet dönemlerinde ve tek parti devrinde hedef sadece güçlü devlettir. Hak ve özgürlükler bahse konu olmadığına göre denge sağlamak da konu değildir. Ana hedef devleti daima güçlendirmek, toplum telâkkisini de devlete saygı, onu zedelemekten koruma şeklinde oluşturmaktadır. Bunu teyit eden iki hatıram vardır. Bunlardan birisi Fazlı Güleç diğeri de Haşim İşcan dönemine aittir.

Vali Güleç'in Gemlik kaymakamına karşı sempati duymadığını, belediye meclisine bir arsa bağışlattığı için kaymakama kuşkulu gözle baktığını bizler hissederdik. İlçeleri teftişinde daima maiyet memurlarından birimizi yanında götürürdü. Bir defasında, Gemlik seyahati

ne ben de katılmıştım. Yıl 1945. Henüz Demokrat Parti kurulmamış. Kaymakamlığı ziyareti sırasında o zaman Gemlik'in eşrafını teşkil eden bir kısmı Halk Partisi Yönetim Kurulu Üyesi Olan Kumlalı Nurettin Bey, muhtar Alemdar ve Eşref Beylerin de aralarında bulunduğu bir heyet valiyi ziyaret ederek ilçelerinin konularını aktarmışlardı. Vali onların yanında kaymakamı daima onore etmiş ve zaman zaman yüceltici sözler söylemişti. Bize, yetişme çağında olduğumuz için tutum ve davranışlarından değerlendirmede güçlük çektiğimiz ve tereddüte düştüğümüz hususların sebebini kendisinden sormamızı tavsiye ederdi.

Ben dönüşte kendilerine bizim Gemlik kaymakamı hakkında düşüncesinin olumlu olmadığını hissetmekte olduğumuzu, fakat bu ziyaretinde kaymakamı onore etmek için sarf ettiği çabayı bu duyguları ile bağdaştıramadığımı bunun nedenini sordum. Cevabı, Devlet felsefesi ve anlayışına dayalı idi. “Güzel bir noktayı yakalamışsın, hissettiğiniz doğrudur. Ancak kaymakam devletin ve hükümetin temsilcisidir. Bu vasfı dolayısı ile Gemlik’ten ayrıldığı ana kadar onu onore etmeğe mecburum. Çünkü şayet eşraf ve partililer benim kaymakama olan antipatimi hissederlerse onun şahsında devleti ve hükümeti zedelerler. İşte, tezat gibi gördüğünüz davranışımın nedeni budur.” demişti.

İşte Kars’ta Atatürk’e karşı “beni devleti ve sizi temsil ettiğim şu anda burada küçük düşüremezsiniz” diyen vali Ethem Aykut’un bu devlet anlayışını Atatürk’e dahi hatırlatma cesaretini göstermesinin nedeni budur.

Aradan yıllar geçti 1961 yılında aniden Gaziantep valiliğine tayin edildim. Zamanın İçişleri Bakanı Nasır Zeytinoğlu’na teşekkürle ve vedaya gittiğimde, Gaziantep’in 1957 yılında bazı olaylara sahne olduğunu, bu olayların partiler arasında husumeti artırdığını ve şimdiye kadar da tavsamadığını, bu bakımdan tarafsız bir tutumu sağlayacak bir idareci olarak Bakanlar Kurulu’nun beni uygun bulduğunu söyledi ve başarılar dileyerek beni uğurladı. Gittiğimde Gaziantep’te bir karşılama merasimi düzenlenmişti (O zaman valiler için vilayete ilk varışta ve ayrılıştaki genellikle merasim yapılırdı). Hükümet önünde kısa bir konuşma ile halka kendimi takdim ettim, devlet ve hükümet temsilcisi olarak vatandaşların arasında en ufak bir ayırım yapmadan idare ile olan işlerini süratle sonuçlandırma için çaba sarf edeceğimi, icraatımda, kanunların rehberim ve vicdanımın da düsturu olacağını belirttim. O yıl sonbaharda genel seçimler yapıldı, seçimler sonunda iki parti koalisyonundan müteşekkil bir hükümet kuruldu. Ancak, bilahare İçişleri Bakanlığı’na gelen zat beni tayin eden ve tarafsız hareketi telkin eden Bakandan farklı bir fikir yapısında idi, hatta bir ko

nuşma sırasında “Vali bey, bizim arkadaşlar 10 yıldır ezilmişler, üzülmüşler. Bunlara diğerlerinden farklı muamele yapmak zorundasınız.” Diye benim eşitlik prensibime tamamıyla ters düşen bir ifade kullanmıştı.

Bu zat şekavet olaylarını incelemek üzere çıktığı bir seyahat münasebetiyle Valisi bulunduğum İl’e de uğramıştı.

Şerefine bir akşam yemeği tertiplemiştik. Yemekten sonra refakatında bulunan bir Jandarma Tuğgeneraline “Bana vekaleten siz vali konağında kalacaksınız. Ben parti başkanın evinde kalacağım.” Deyince yemekte bulunan bir gazeteci bu hareketinin İl’de hoş karşılanmayacağını hatırlatmış, fakat Bakan “Ben İstanbul’a gidince vali konağında mı kalıyorum, Pera Palas Otelinde kalıyorum” cevabını verince, gazeteci de İstanbul ile Anadolu’yu birbirine karıştırdığını, bu sayın Bakana hatırlatmıştı. Fakat bakan bu kararını uyguladı.

Ertesi günü kendisini uğurlarken Sayın Bakana, maiyet memurluğum sırasında Bursa Valisi Fazlı Güleç’ten öğrendiğim Devlet anlayışını naklederek, “siz bir valiniz hakkında bunu yapamadınız. Şahsımı sevmeyebilirsiniz, fakat Devlet ve Hükümet temsilciliği uhdemde bulunduğu sürece bunu yapmamalı idiniz.” dedim ve seyahati sırasında diğer meslektaşlarıma karşı bu hatayı yapmamasını tavsiye ettim. Vali konaklarının devlet konağı olduğunu da hatırlattım. Makam arabasında geçen bu konuşmamız sırasında halen hayatta olan Bakanlık Teftiş Kurulu eski Başkanı da vardı.

Maiyet memurluğu devremin ikinci hatırası 1946 Milletvekili Seçimleri zamanına rastlamaktadır. Mudanya’da kaymakam vekiliyim. Çok partili devrenin ilk genel seçimidir. Parti mensupları seçim propagandası için köyleri dolaşmaktadırlar. İçişleri Bakanlığı parti propagandası vesilesiyle kötü maksatlı kimselerin de köylere giderek zararlı. propaganda yaptıklarını, bunun için köylere gidenlerin hüviyetlerinin sorulmasına dair emir vermişti. Fakat Demokrat Parti bunun Anayasaya aykırılığını ileri sürerek direnmektedir. Bir gün Demokrat Parti adaylarından Hulusi Köymen, Ali Ferruh Yücel ve emekli Kurmay Albay Emin Nihat Sözeri (ki bu zat Demokrat Parti iktidara gelince kısa bir süre Diyarbakır Valiliği yapmıştır.) propaganda maksadıyla köylere gitmek için Tırilye Bucağına gitmişler. Karakol Kumandanı hüviyetlerini sorunca, göstermemekte direnmişler. Karakol onbaşı da köylere gitmelerine müsaade etmemiş. Dönüşte şikâyet için kaymakamlığa uğramışlardı. Ben konuşma sırasında albaya hitaben, siz henüz bir ay önce emekli olmuşsunuz. Bir onbaşıya söz geçiremediniz mi? de

dim. Albay; “Kaymakam bey, mesleğim ne olursa olsun şu anda lâalet-tayin bir ferdim. O, devlettir.” mukabelesinde bulundu.

Maiyet memurluğum dönemine ait bu iki hatırayı nakledişimin nedeni, Devlet kavramı anlamının nasıl bir istihale geçirdiğini, belirtmeye matuftur.

Dün sırf devleti ve hükümeti temsil ediyor diye sevmediği kaymakamını devlet felsefesinin gereği olarak onore eden bir valinin tutumu ile,

Parti başkanın evini vali konağına tercih eden bir bakanın tutumunu,

Yine karakol komutanı onbaşını devlet olarak tavsif eden bir anlayış ile, bugün devlet güçlerine, rütbe ayrımı yapmadan, silâh çeken sapık bir zihniyeti, kıyaslamak ve başımızı avuçlarımızın içine alıp derin derin düşünmek gerekir. Bu neden böyle olmuştur?

Her şeyden önce demokrasi ve çok partili hayat anlaşılamamıştır. Demokraside vatandaşın hak ve hürriyet ihtiyacı kadar devletin de nizam kurma ve kamu düzenini sağlama görevi vardır. Şu halde devlet organlarında hele hele İdarî yargıda amaç, vatandaş hak ve hürriyeti ile müessir bir icrayı bağdaştırmadır. Fakat bu idrak edilememiştir. İlk olarak 1961 Anayasası devleti sadece organları kurmakla yürütebilecek yetkisiz bir kalıp olarak kabul etmiş, devleti ayakta tutmada en faal ve etkin bir organ olan icrayı güçsüz bırakırken, yargı organlarının yegane görevlerinin de sadece hak ve özgürlükleri güvence altına almak olduğu imajını yaratmıştır. Yargı organlarının bir kısım bir taraftan bu esprinin etkisinde kalmışlar, diğer taraftan da idari feodalizm tutkusu ile üstünlük psikozuna kapılmışlardır. Bunu sezen şer güçler ortamın devleti çökertmeye elverişli olduğunu sezmışler ve anarşik olayları başlatmışlardır. Asıl önemli husus da olayları fetvaları ile teşvik edenlerin devrimizin bir çok hukukçularına hocalık etmiş, hukuk otoritesi geçinen kimseler oluşudur.

Bir Profesör; “Hukuk ve kanun ayrı ayrı kavramlardır. Kanun bir amaç değil fertlerin mutluluğu için bir araçtır. Faşist Mussolini rejiminde Diktatör Franko idaresinde de kanun vardı. Kanun hukuka uygunsa tatbik edilir.” diye fetva vermekte idi.

Aynı Profesör 1969 da vuku bulan öğretmenler boykotu münasebetiyle yaptığı neşriyatta da : “Her hukuk kuralı —ne yazık ki— yasa olmadığı gibi, her yasa maddesi de —yine ne yazık ki— gerçek hukuk ilkelerine uygun değildir. Atatürk “hak verilmez alınır” demişti. Atatürkçü öğretmenlerin uzun süreden beri uğraştıkları halde kendilerine

verilmemiş olan haklarını almak için pasif direnmeye geçmesi, gerçek hukuk kuralları ile bağdaşmazlık halinde olamaz.”

Yine başka bir profesör de : “öğretmen boykotu mer’i mevzuata aykırı görülmekle beraber Anayasanın ruhuna uygundur. Çünkü grevsiz sendikalist hareket tasavvur edilemez.” diye yaptıkları beyanlarla devlete karşı gelenleri Atatürkçü olarak tavsif etmişler, devlete karşı suç işlemeyi teşvik etmişlerdir. Bu fetvalar Hiroşima’da patlatılan atom bombasından daha tahripkâr olmuştur. Her şeyden önce kanun hakimiyeti zedelenmiş, fertlerde sorumluluk duygusu zayıflamıştır. Ferdi, bizzat ihkakı hakka teşvik etmişlerdir. Bu zihniyette olanlara göre, Anayasaya aykırı kanunların denetimi için bir Anayasa Mahkemesine lüzum yoktur. Fert, hakkında uygulanacak kanunun yararına olup olmadığına kendisi karar verecek ve menfaatına uymuyorsa kanuna uymayacaktır.

Bu telkinlerin etkisi altında kalan bazı yargı organlarının bazı mensupları da adaleti benimsedikleri siyasi görüşün doğrultusunda tecelli ettirme çabasına girmişler, kanunları böyle anlamışlar, böyle yorumlamışlar ve böyle uygulamışlardır. Bu uygulamalar sadece adaleti değil devleti de çökebilecek bir duruma getirmiştir.

Bu bakımdan devleti yeniden güçlendirmek için 12 Eylül hareketi ile başlayan ve devam eden yeni dönemde devletin üç temel organının daima müteyakkız olmaları gerekir. Vatandaşın hak ve hürriyet ihtiyacı kadar devletin de nizam kurma ve kamu düzenini sağlama görevi daima göz önünde tutularak denge sağlamak temel amaç olmalıdır. Devletin diğer bütün fonksiyonlarının olumlu bir şekilde sağlanması devletin güçlü olmasına ve huzurun temin edilmesine bağlıdır. 1982 Anayasası da özgürlüklerin kullanılmasını güvence altına almıştır. Ancak bunların devletimizin bağımsızlığını, vatanımızın ve milletimizin bütünlüğünü ve insan haklarına dayanan demokrasimizi tahribe yönelmiş bir biçimde kullanılmasına asla müsaade edilmemelidir. Elbette hedef, otoriter idarelerde ve tek partili dönemlerde carî devlet anlayışı değildir.

12 Eylül 1980 de başlayan devlet onarımı devam etmektedir. Devlet güçlerine şimdilik işlerlik kazandırılmıştır. Ancak bunu artık gayeye ulaşıldı şeklinde telâkki etmemek gerekir. Toplumun çoğunluğunun düşünce tarzını değiştirip sağlam bir devlet anlayışı ile teçhiz etmedikçe tehlike her an mevcuttur. Beş yıldan beri devam eden operasyonlar halen devam etmekte, televizyon ekranından seyrettiğimiz anarşist gruplar bunu teyit etmektedir. Sayın Devlet Başkanımız tarafından zaman zaman yapılan uyarılar da bu konuda kamuoyunu ikaz etmeye matuftur.

BELEDİYELER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

Ahmet ÖZER

Merkez Valisi

Giriş

İnceleme konumuz, belediye idareleri üzerinde idari vesayetin incelenmesidir.

Mahalli İdareler Yöneticileri, Merkezi İdarenin denetim yetkilerinden sürekli yakınma halinde olmuşlardır. Bu durumun biraz da “vesayet denetimi müessesesinin” iyi anlaşılamamasından, hukuki mahiyeti ile hangi idari lüzum ve zaruretlerden kaynaklandığı hususunda yeterli bilgiye sahip olunamamasından ileri geldiği düşünülerek uygulayıcılara yararlı olur ümidiyle bu araştırma yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET KONUSUNDA GENEL BİLGİLER

A. VESAYET DENETİMİNİN TANIMI

— “İdari vesayet merkezin ademimerkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek selahiyetidir.”¹

— “İdari vesayet: merkezi idareye, ademimerkeziyet idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini umumun ve halkın menfaati yönünden denetleme amacıyla tasdik, iptal veya yürütülmesini geri bırakma hususunda tanınmış sınırlı bir yetkidir.”²

— “İdari vesayet: merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla

¹ Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar - İdare Hukukunun Umumi Esasları, İst. Maarif Matbaası, 1952, s. 473.

² Osman Meriç- “Belediye İdareleri Üzerinde İdari Vesayet”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 237, s. 307.

gösterilen sınırlar içinde kontrol etmek ve kararların bozabilmek yetkisidir.”³

— “Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine, vesayet denetimi denir.”⁴

— “Devlet yetkilerinin (memur) yerel yönetim ve kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organlarının işlemleri üzerinde, kanuna saygıyı temin etmek, kamu yararı dışında ve yetki kötüye kullanılarak yapılması mümkün işlemlerden kaçınmak ve yerel ve şahsi çıkarlara karşı ulusal yararı korumak için yaptıkları denetimdir.”⁵

Yukardaki tanımlardan anlaşılacağı üzere vesayet denetiminde belirgin unsurlar şunlardır:

— Bu denetimin genel amacı, kamu düzenini, yurt bütünlüğünü sağlamaktır.

— Kamu yararını gözetmek için yapılmaktadır.

— Kanunun verdiği yetki ile sınırlı olarak kullanılacaktır.

— Merkezi idarenin kudretini kullanan vesayet makamı, yerel yönetim veya kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, eylem ve işlemleri üzerinde bu yetkiyi kullanarak, onları kanun dışı hareketlerden ve kamu yararına zarar verecek tasarruflardan kurtarmak görev ve sorumluluğu içindedirler.

Konuyu böylece tanımladıktan sonra, kapsam ve sınırlarını, diğer denetim biçimleri ile ayrılıklarını ortaya koymak incelememize açıklık kazandıracaktır.

B. DENETİM TÜRLERİ

Yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için çeşitli denetim yollarına başvurulur.

Yönetim üzerinde denetleyenler bakımından iki çeşit denetim biçimi vardır:

1. Yönetimin kendi kendisini denetlemesi,
2. Yönetimin, yönetim dışı kişi ve kuruluşlarca denetlenmesi.

³ Prof. Dr. Hamza Eroğlu-İdare Hukuku, 1985, s. 321.

⁴ Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük- Yönetim Hukuku, 1983, s. 204.

⁵ Droit Administratif, Georges Vedel, Paris, 1973, s. 642.

1. Yönetimin kendi bünyesinde görülen denetimin tek şekli hiyerarşik denetimdir, buna “iç denetim şekli” de denir.

2. Yönetimin kendi dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlarca denetimi ise dış denetimdir.

Bunlar:

- Vesayet denetimi,
- Siyasi denetim (Meclis denetimi - Büyük Millet Meclisine başvurma) ,
- Yargı denetimi,
- Özel denetim,
- Halkın denetimi, (Kamuoyu denetimi).

Bunları kısaca açıkladıktan sonra, esas inceleme konumuz olan vesayet denetimi üzerinde duracağız.

1. İç Denetim (Hiyerarşik Denetim)

Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, bir ast-üst ilişkisi vardır. Bir kuruluşta kamu görevlilerinin ast-üst biçiminde teşkilatlanmasına “hiyerarşi” ya da “yönetimde yetki derecelenmesi” denir.

Her kamu tüzel kişisi hiyerarşi yönünden bir bütündür. Bir kuruluşta üstün, ast üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim denir. Genel olarak üstün ast üzerindeki denetimi için bir yasal dayanağa gerek yoktur. Üstün astlarını denetlemesi, üstün görevleri (yönetme görevi) içindedir.

Üstün astları üzerindeki hiyerarşik denetimi iki biçimde görülür:

- Kamu görevlileri üzerindeki denetim,
- İşlemler üzerindeki denetim.

Kamu görevlileri üzerindeki denetim, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gibi yetkililerdir.

İşlemler üzerindeki denetimde ise üst:

- Astın işlemlerini denetlemek veya bir başkasına denetletmek,
- Asta emir ve yön vermek, üst ve astların uyum içinde çalışmalarını sağlamak üzere yönetmelik, genelge, emir gibi bazı yollarla iş

lem yapılmadan önce denetimde bulunmak, önceden onay alma mecburiyeti koymak,

— İşlem yapıldıktan sonra kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine astı denetlemek,

— Astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik bakımından denetlemek,

— Astın işlemlerini uygun bulmazsa geciktirmek, ya da iptal etmek, (Ancak astın görevleri içine giren konularda üst astın yerine geçerek karar veremez),

— Asta emir vererek, ne yönde karar alması gerektiği hususunda kendisine uyarıda bulunmak, (Ancak ast üstün emrini uygularken suç teşkil etmemesi gerekir. Suç teşkil eden emir uygulanmaz) yetkilerine sahiptir.

2. Dış Denetim

a. Vesayet Denetimi

İnceleme konumuzdur. Aşağıda ayrıntıları ile anlatılacaktır. Burada diğer denetim biçimleri arasındaki yerine işaret edilmiştir.

b. Siyasal Denetim (Meclis Denetimi ve TBMM'ne başvurma)

Siyasal denetim yasama organı tarafından yapılmaktadır. Bunun yolu ve yöntemi Anayasa'da ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Yasama organı, yönetimi dolaylı olarak, hükümet veya bakan aracılığı ile denetler.

c. Yargı Denetimi

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargısal denetim, yönetimi hukuk sınırları içinde tutar.

d. Özel Denetim

Dış denetimin bir başka biçimi de Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu veya Devlet Denetleme Kurulu gibi özel denetim kurullarınca yapılan idari denetimdir. Özel denetim, hiyerarşik denetim veya vesayet denetiminden ayrılır. Özel kuralları içinde yapılan bir denetim şeklidir.

e. Halkın Denetimi

Halk, kamu işleriyle yakından ilgilendiği, yolsuzluklara karşı kuvvetli bir sağduyu ile tepki gösterdiği ölçüde idare üzerinde yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir. Devleti idare edenler, kamuoyunun mutlak bir nüfuz ve tesiri altında kalırlar. Kamuoyunun en etkili aracı da basındır. Basın devlet ve idarenin en etkili denetim aracıdır. Kamuoyu oluşturur.

C. İDARİ VESAYETİN BELİRGİN ÖZELLİKLERİ

Genel idarenin yerinden yönetim idareleri üzerindeki bu kontrol yetkisi, idari vesayet terimi ile ifade edildiği gibi, idari denetim, vesayet murakabesi gibi terimlerle de ifade edilmektedir. Medeni Kanundaki kullanılışından farklı bir anlam ve nitelik gösteren vesayet deymisi ile yerinden yönetim idareleri üzerindeki kontrol, icrai kararlar alabilen ve hukuki neticeler doğurabilen bir teşkilatın kontrolü anlaşılır.

İdari vesayet, devlet birliğinin ve devletçe yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerinden yönetim kuruluşlarında korunmasını öngörür. İdari vesayet bir taraftan merkezle yerinden yönetim idareleri arasında bir bağ kurar, diğer taraftan da devletin birliği ve kamu hizmet ve faaliyetlerinin ahengini sağlamaya çalışır. Yerinden yönetim idarelerinin karar ve fiilleri ile Devlet birliğinin bozulması veya zayıflaması ve kamu hizmet ve faaliyetlerinin ahenginin veya dengesinin bozulmasını önlemek amacıyla kamu kudretini elinde bulunduran devlete ve onu temsil eden merkezi idareye idari vesayet yetkisi tanınmıştır.

1982 Anayasasının 127. maddesinde “Merkezi İdare, Mahalli İdareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir,” hükmü ile vesayet müessesinin hukuki temellerini ortaya koymuş bulunmaktadır.

İdari vesayet belirgin özellikleri şunlardır:

1. İdari vesayet idari bir kontroldür. Ancak idari makamlar veya idare mahkemeleri tarafından yerine getirilir. Adli mahkemelerin mahalli idarelerin kararları üzerinde denetim yapma yetkisi yoktur.

2. Merkezin bu denetimi, önce devletin genel menfaatleri bakımından konulmuştur. Bu denetim yolu ile yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri denetlenerek, devletin kamu hizmet ve faa

liyetlerinin ahenk ve düzeni temin edilmek istenmiştir. Bu denetim aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarından zarar görecektir. ferden de menfaati icabıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarını temsil edenlerin keyfi, indî ve kanun dışı eylem ve işlemlerinin merkezi idare tarafından kontrolü ile mahalli idareler ve halkı da teminata kavuşmuş olur.⁶

3. İdari vesayet kanuna dayanır ve onunla sınırlıdır. Merkezi idare bu yetkisini kanunun gösterdiği çerçeve içinde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanır.

Yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik ve bağımsızlık esastır. İdari vesayetin muayyen ve sınırlı oluşu, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinden ve bağımsızlığından ileri gelir.⁷

Kanunen tanınan idari vesayet denetiminin sınırlarını aşan veya idari vesayet denetiminin cereyan tarz ve şeklini ihlal mahiyetini taşıyan tasarrufların idare hukuku esasları ile bağdaşması mümkün değildir. İdari vesayet denetimi kanunun gösterdiği tarz ve şekilde cereyan etmelidir.⁸

4. İdari vesayet kanunla merkezdeki bir organ veya makama veya merkeze bağlı bir memura tanındığı için ve merkeze ait bir yetki bulunduğundan hiyerarşi kademeleri ve dereceleri için de kullanılamaz. Örneğin, ilçe belediyeleri üzerinde idari vesayet yetkisi valiye tanındığı takdirde, valinin bu yetkisini kaymakam vasıtası ile kullanması mümkün değildir.

5. İdari vesayet yetkisini kullanan merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını tasdik, iptal veya yürütülmesini durdurabilir, söz konusu kararları düzeltmez ve değiştiremez. Ancak 1580 sayılı Belediye Kanununun 123. maddesinde olduğu gibi bütçe üzerinde kanunun çerçevesi içinde bazı değişiklikler yapabilirse de bu istisnai bir durumdur.

D. İDARİ VESAYET İLE HİYERARŞİK DENETİMİN FARKLARI

İdari vesayetin, vesayet denetimi ile karşılaştırılması, her ikisinin mahiyetini daha iyi anlamaya yardımcı olur.

⁶ Prof. Dr. Hamza Eroğlu - İdare Hukuku, s. 321.

⁷ İsmail Hakkı Görelî - İdari Vesayet, Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi, 1944, s. 4-5.

⁸ Danıştay, 6.D.E. 1960/43, K. 1962/1654, Danıştay Kararları Dergisi, Sayı: 87-88, s. 182-185.

a. Hiyerarşik denetimde, denetimi yapan üst ile denetlenen ast aynı kuruluşun (tüzel kişiliğin) içindedir. Üst ve ast arasındaki ilişkiler bir silsile içinde ve kapalı olarak kalırlar. Karar en büyük hiyerarşik âmir olan bakana, yani bakanın temsil ettiği devlet iradesine aittir. Üst astın kararını iptal ve tehir edebileceği gibi değiştirebilir de.

Oysa idari vesayette, ayrı ayrı iki kamu tüzel kişisi vardır. Merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının kararını onaylama, iptal, erteleme ve geciktirme kararları yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarından ayrı hukuki bir işlemdir. idari vesayet makamı, idari yönden yerinden yönetim idaresinin kararlarını değiştiremez, düzeltemez.

b. İdari vesayet, merkezin kanundan doğan sınırlı bir yetkisidir ve muayyen işlemlere aittir. Halbuki, hiyerarşik denetim sınırlı ve muayyen olmayan geniş bir yetkidir.

İdari vesayet kanunda açıkça belirlenmeyen hallerde cereyan etmediği halde, hiyerarşik denetim kanunda sarahat olmayan hallerde de mevcuttur ve mutlak bir yetkidir.

c. Hiyerarşik denetimde tek karar olduğu için karardan çıkan bütün uyuşmazlıklarda husumet devlet tüzel kişiliğine teveccüh eder. Halbuki idari vesayette karar tasdik edilmiş olsa bile tasdik işlemin unsuru olmadığı için, işlem den çıkan uyuşmazlık yerinden yönetim idaresine yönelir.

Mali sorumluluk hiyerarşide devlet hazinesine, idari vesayette ise yerinden yönetim kuruluşunun bütçesine yükletilir.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE İDARELERİ ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

A. MERKEZDEN YÖNETİM — YERİNDEN YÖNETİM

Bir devletin yönetiminde, bütün idari faaliyet ve hizmetlerin bir elde toplanması halinde “merkezden yönetim” bu faaliyet ve hizmetlerden bir kısmının başka bir özerk kuruluşa verilmesi halinde “yerinden yönetim” söz konusu olur. Genellikle bu iki yönetim ilkesi birlikte uygulanır.

Merkezden yönetim ilkesinin de yumuşatılmış biçimi “yetki genişliği” ilkesidir. Bu ilke merkezden yönetim ilkesinin taşrada uygulanmasına imkân verir. Bu üç ilke hukuki olmaktan çok yönetim polisi

kası ile ilgilidir. Yönetim politikası tarihi gelişim ve deneyimler sonunda ortaya çıkan ilkeler olup zamanla Anayasalara da girmiştir. Anayasamızın 123. maddesinde yönetimin kuruluş ve görevlerinde “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” ilkelerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yönetime egemen olan bu ilkeler tek başlarına uygulanmamaktadırlar. “Merkezden yönetim” ve “Yerinden yönetim” birbirlerini tamamlayan ilkelerdir. Her ülke, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek idari yapılarını düzenlemişlerdir.

B. YÖNETİMİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ

Tekçi ve merkeziyetçi bir devlette, yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur. Anayasamız 123. maddesinde yönetimin bütünlüğü ilkesine yer vermiştir. “İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”

Bu ilke, çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmalarını gerekli kılar. Bunların hepsi bir bütünün parçalarıdır. Yerinden yönetim kuruluşları ile, genel yönetim kuruluşları arasındaki ilişki, genel yönetime bunlar üzerinde tanınan “vesayet denetimi” dayanağını yönetimin bütünlüğü ilkesinde bulur. Vesayet denetimi, yönetimin bütünlüğünün sağlanmasında bir araç olarak kullanılmaktadır.

C. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI İLE GENEL YÖNETİMİN KARŞILAŞTIRILMASI

a. Genel yönetimde hizmetler bir merkezde toplanmıştır. Karar alma ve alman kararları uygulama yetkisi merkezdedir.

Yerinden yönetim idarelerinin özerklikleri vardır. Yönetim ve mali alanda serbestçe hareket ederler. Ancak özerklik bağımsızlık anlamına gelmez. Yerinden yönetim kuruluşları yönetimde birliği sağlama yönünden yasaların öngördüğü ölçüde, genel yönetimin denetimi altındadır. Anayasanın 123. maddesi yönetimin “kuruluş ve görevleri” ile bir bütün olduğunu belirtmiştir.

b. Merkez yönetiminin üstlendiği hizmetler, merkeze bağlı görevliler tarafından yürütülür.

Yerinden yönetim kuruluşları ise kendi organları eliyle görevlerini yürütürler. Hizmetin niteliğine göre ya organlarını kendileri seçerler ya da hükümet atama yapar.

c. Hizmetin yürütülmesi için gerekli gelir ve giderler de merkezileştirilmiştir.

Yerel yönetim kuruluşlarının ise kendilerine özgü bütçeleri vardır. Buna karşılık kendi öz gelirleri ile, görevlerini yerine getirme imkanları çok sınırlıdır. Çoğu kez genel yönetimden aldıkları yardımlarla ayakta durabilmektedirler.

d. Yerel yönetim kuruluşlarının da devlet kudretine ve devlet tüzel kişiliğine sahip merkezi idare karşısında bir tüzel kişiliği vardır. Ancak yönetimde birliğin sağlanması amacı ile genel yönetimin “vesayet denetimi” altındadırlar. “Vesayet” ile “özerklik” ters orantılıdır. Vesayet arttıkça özerklik azalır. İşte bütün çatışma buradan kaynaklanmaktadır. İşin özü, bu ikisi arasında ülke gerçekleri göz ardı edilmeden en uygun ve makul dengeyi kurulmasıdır.

D. VESAYET ORGANLARI VE VESAYETİ KULLANMA BİÇİMLERİ

1. Organlar

- A. İdari makamlar ve kurullar.
- B. İdari yargı organları, olmak üzere iki grupta toplanırlar.

A. İdari Makamlar ve Kurullar

- a. En büyük Mülki İdare Amiri
- b. İçişleri Bakanı
- c. Diğer Bakanlar
- d. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı
- e. İl ve İlçe İdare Kurulları
- f. Sayıştay

B. İdari Yargı Organları

- a. Bölge İdare Mahkemeleri
- b. Danıştay

2. İdari Vesayetin Kullanma Şekilleri

Belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet, bunların;

- A. Kararlarını,
- B. Eylem ve işlemlerini,

- C. Organlarım,
- D. Personelini, kapsamına almaktadır.

A. Kararlar Üzerinde İdari Vesayet

- a. Onama (tasdik)
- b. Erteleme (Talik veya tehir)
- c. Ortadan kaldırma (İptal veya fesih)
- d. Yerine geçme (Yerine kaim olma)
- e. Önceden izin (Önceden müsaade), biçimlerinde cereyan eder.

a. Onama (Tasdik)

Bazı kararların yürürlüğe girebilmesi için, merkezi idare tarafından yapılması şart koşulan bir işlemdir. Yerel yönetimin kararı ancak bu onama işleminden sonra uygulama kabiliyeti kazanır. Bu yetki genel olarak merkezi idare adına mahallin mülki idare amiri, istisnai olarak da diğer makam ve kurullar tarafından kullanılır.

b. Erteleme (Talik veya tehir)

Yerel yönetim organlarından çıkan bir kararın mevzuata aykırı bulunması ya da genel ve mahalli menfaatlere aykırı bulunması halinde uygulamanın bir süre durdurulmasıdır.

c. Ortadan Kaldırma (İptal)

Yine mahalli idare organlarından çıkan bir kararın mevzuat hükümlerine aykırılığı veya genel ve mahalli menfaatlerle bağdaşmaması halinde ortadan kaldırılarak hukuki bir sonuç doğurmasının önlenmesidir.

d. Yerine Geçme (Yerine kaim olma)

Belediye organlarınca verilen kararlar üzerinde merkezi idarenin değişiklik yapmasıdır. Böyle bir değişiklik yetkisi idari vesayetin mahiyetinde mündemiç değildir.⁹ Pek istisnai mahiyette olmakla beraber bu şekle mevzuatımızda da yer verilmiştir. (Belediye bütçelerinin tasdikinde olduğu gibi, 1580/1:23).

e. Önceden İzin Alma

Bu biçim vesayet de yine vesayet müessesesi ile bağdaşmaz. Mev

⁹ Osman Meriç - İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 237, s. 308.

zuatımızda istisnai olarak yer almıştır. Asıl vesayet onama, erteleme ve iptal şeklinde cereyan eder. Önceden izin alma özerkliği zedeler.

B. Eylem ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet

Belediyelerin eylem ve işlemlerinin, mevzuata uygun olarak yapılmasını sağlamak maksadıyla, idari vesayet müessesesinden faydalanarak gözetim altında bulundurulmasıdır. Bunun kullanılışı kararlar üzerindeki vesayetten farklıdır. Eylemli denetleme şeklinde cereyan eder. Bu denetlemenin konusu münhasıran fiil ve eylemler ile maddi olaylardır. En tipik örneği Mülkiye Müfettişlerince belediyelerin eylem ve işlemlerinin teftiştir.

C. Organlar Üzerinde İdari Vesayet

Belediyelerin karar organlarının toplanmaları veya faaliyetlerine son verilmesi şeklinde ortaya çıkar.

D. Personel Üzerinde İdari Vesayet

Belediye memurlarının bazılarının tayini, bunların mali, hukuki ve sosyal hakların düzenlemeye yönelik olarak tanınmış bulunan vesayet yetkisidir. Merkezin belediye memurlarının kadrolarını tasdik, kadro ihdası, değiştirilmesi, kadro iptali gibi tasarrufları bu vesayet Gürüne örnektir.

E. BELEDİYELERİN KARARLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

1. Doğrudan doğruya tasdiğe tabi kararlar:

- Belediye bütçesi (Belediye K. 70/1, 71)
- Belediye kesin hesapları (Belediye K. 70/2, 71)

— Beldenin sokak ve meydanlarını plana ve programa uygun olarak tanzim ve ıslah etmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını tayin etmek, buna göre ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek, duracak, sığınacak, dinlenecek yerler yapmak ve iyi bir halde bulundurmak, lağım ve çukurlarını tamir ve inşa etmek ve ettirmek hususunda çalışma programı (Belediye K. 15/31, 15/32, 70/3, 71)

— Ek ödenek, bütçe bölümleri arasında aktarma kararları (Belediye K. 70/4, 71)

- Borç alma ve borç verme (Belediye K. 70/5,71)

(Borç alma ve borç verme kararlarında, 25 yıldan fazla süre için yapılacak olanlarda İl İdare Kurulunun görüşü, Vali'nin onayı ve Bölge İdare Mahkemesinin kararı gerekir. 1580/72).

(Danıştayın bu görevi Bölge İdare Mahkemesine bırakılmıştır. 2576/5-2).

— Belediye vergi ve harçları dışında, belediyelerin yerine getirdikleri hizmetler karşılığında alınacak ücretlere ait tarife kararları (Belediye K. 70/8, 71)

— Yollar, su yolları, akıntı yerleri (mecari), su, ücret tarifeleri (Belediye K. 70/9, 71)

— Talep olunan miktarı 1000 TL.dan fazla olan davaların sulh yolu ile sonuçlandırılması (Belediye K. 70/13,71)

— Belediye Zabıta Talimatnamesi (Belediye K. 70/15,71)

2. Bazı kurul ve mercilerin incelemesinden sonra, onaması mahalli idare amirinden başka kurul ve mercilere bırakılanlar :

— Sınır çizilmesi veya sınır uyuşmazlıklarına ait olanlar.

Bunlar, belde nüfusunun 80 000 den az veya çok olmasına göre İl İdare Kurulu kararı, valinin onaması veya vali yerine Bakanlar Kurulunun onayı (Belediye K. 5)

— Belde veya beldenin bir kısmının ayrılması, başka parçaların bir belde ile birleşmesine dair meclis kararlarının Bölge İdare Mahkemesinin kararı ve Cumhurbaşkanının onayı (Belediye K. 7)

— Bir belde sınır içinde mahalleler ihdası, ilgası, isimleri ile hudutlarının değiştirilmesine ait kararlar, idare kurulu kararı ve valinin onayı (Belediye K. 8).

— Belde isimlerinin değiştirilmesine dair meclis kararı İl İdare Kurulunun kararı üzerine Bölge İdare Mahkemesinin görüşü ve Bakanlar Kurulunun onayı (Belediye K.9)

— Belediye şubeleri teşkili, diğer şekil şartları yerine getirildikten sonra, İl İdare Kurulunun kararı, Bölge İdare Mahkemesinin görüşü, Bakanlar Kurulunun tasvibi ve Cumhurbaşkanının onayı (Belediye K. 10)

— Belediyelerin mecburi görevi varken, ihtiyari görevlerine ayrılan ödeneğin takip eden yıl bütçesinden tenzili veya tamamen bütçeden çıkarılması İçişleri Bakanlığının onayı (Belediye K. 118)

— Belde sınırları içinde belirli mntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs omnibüs, otokar, tünel, trolley, finiküler, işletme ve mezbahane kesilen etlerin satış yerlerine nakli hususlarının belediyelerin de ortak olacağı şirketler vasıtası ile yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazının devri kararları Bakanlar Kurulunun onayı (Belediye K. 19/5)

— Belirli amaçlar için tahvil çıkarılmasına dair Belediye Meclisi Kararları valinin ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunun onayı (Belediye K. 19/10)

3. Onamaya ilişkin kanuni dayanağı diğer kanunlar olan Belediye Meclisi kararları:

— İmar ve yol istikamet planları en büyük mülkiye amirinden başka Bayındırlık ve İmar Bakanlığının onayı (6785/29)

— Mücavir sahalara ait kararlar İl İdare Kurulunun karan üzerine Bayındırlık ve İskân Bakanlığının onayı (6785/47)

— İmar ve yol istikamet planları içinde bulunan ve belediye hizmetleri götürülmüş bulunan yerlerde 10 yıldan beri boş duran, arazi ve arsalarla, bir kısım yanmış, yıkılmış ve iskana elverişsiz bina bulunan yerlerde belediye meclislerince tespit edilen sahiplerine 5 yıl içinde plana uygun inşaat yapmalarına dair yapılan tebliği üzerine yapmamaları halinde belediyelerce kamulaştırılır. Bu konuya dair belediye meclisleri kararları Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onayı 6785/ 48)

6785 Sayılı Kanun, 9.5.1985 günü Resmi Gazetede yayınlanan 3194 Sayılı İmar Kanunu ile 9.11.1985 günü yürürlükten kaldırılacaktır.

— Sağlık Zabıtası Talimatnamesi ile ilgili belediye meclisi kararı İçişleri ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının onayı (1593/267)

4. Erteleme :

Bu şekil vesayet belediye meclisinin kesin kararlarında söz konusudur.

Belediye meclisinin bir kısım kararları kesindir. Bunlar meclis tarafından alınmakla icrai mahiyet kazanırlar. Bununla beraber bu kararlar üzerinde bir denetleme sistemi kabul edilmiştir.

Kesin kararlara usulen ilan gününden itibaren 10 gün içinde belediye başkanı veya ilgililerce bağlı ilçe dahilindeki belediyelerde valiye merkez ilçe dahilindeki belediyelerde İçişleri Bakanlığına müracaatla

itiraz etmek mümkündür. Valiliğe yapılan müracaatlar kaymakamın görüşü alınarak İl İdare Kurulunca nihayet 10 gün zarfında, Bakanlığa yapılan itirazlar da valinin görüşü alınarak nihayet bir ay içinde Bölge İdare Mahkemesince incelenip karara bağlanır.

Yapılan itiraz ve müracaatları yukarda yazılı merciler tarafından incelenip karara bağlanmasına kadar vali meclis kararlarının tatbik ve icrasını geri bıraktırabilir. (Belediye K. 73)

— Belediye encümeni kararlarına gelince :

Genel olarak belediye encümeni kararları üzerinde idari vesayet cereyan etmez.

Belediye Kanununun 83. maddesiyle encümen kendisine verilen görevleri yerine getirmek için karar aldığı gibi, ayrıca bu maddeye eklenen fıkra uyarınca Meclis toplu bulunmadığı zaman Belediye Kanununda mevcut olmayıp ta özel kanunlarla belediye meclislerine verilen görevleri de yerine getirirler.

Encümenin gerek encümen olarak kendi adına, gerekse meclis adına aldığı kararları genelde kesin kararlar olarak kabul etmek gerekir.

Bununla beraber istisnai olarak bazı encümen kararları da tasdiğe tabidir. Örneğin :

Et, ekmek, yaş sebze ve mangal kömürü dışında kalan diğer gıda ve zaruri ihtiyaç maddelerine toptan ve perakende azami satış fiyatları ve yaş meyve ve sebze münhasır olmak üzere kâr hadlerinin tespitine ve icabında Devlet İhale Kanununa ve 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununa bağlı kalmaksızın bu maddeleri satın almak, satmak, stok etmek veya belirli bir kâr haddi dahilinde satın aldirmek, sattirmek ve ihtiyacı olanlara maksada göre dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak hususunda belediye encümenince alınan kararların mahalli idare kurulunca tasdik edilmesi şarttır. (Belediye K. 15/43)

— Tasdikli imar planına ve ilgili bakanlarca tasdikli hususi plan ve projelere göre yapılacak inşaat ve tesisler dışında kalan kamulaştırmalarda, belediye encümenine verilen kamulaştırma karan ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin tasdikine tabidir. (6830 6/1)

5. İptal veya fesih :

Olağan veya olağanüstü toplantılar dışında veya kanuni görev ve yetkiler hilâfına ve kanun ve nizamlara aykırı olarak, mülhakat, be

lediye meclisi kararları valinin talebi üzerine İl İdare Kurulunca, İl merkezi olan mahallerde İçişleri Bakanlığının talebi ile Bölge İdare Mahkemesince iptal olunur. (Belediye K. 74, 2576 sayılı K. 5/2)

0. Önceden izin :

Belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin toplamı belediyenin yıllık gelirinin % 30'unu aştığı takdirde önceden İçişleri Bakanlığından izin alması gerekir. (Belediye K. 117/16)

7. Yerine geçme :

Belli hususlara inhisar etmek üzere belediye bütçelerini tasdike yetkili makamlara tadil yetkisi tanınmıştır. (Belediye K. 123)

Bu yetki:

— Bütçe kararnamesi metninde kanun ve nizamnamelerle bağdaşmayan madde ve ibareleri düzeltme,

— Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri bütçeden çıkarma, tarife, kanuni yetki üstünde konulan tahminleri kanuni hadde indirme,

— Yapılması belediyenin görevleri arasında olmayan hizmetleri ve bunlara ait ödenekleri bütçeden çıkarma,

— Yapılması zorunlu olan ödemelere ait ödenekleri bütçeye ilâve,

— Bütçede yer alan gelirler, zorunlu ödemeleri karşılamaya yeterli değilse, kanunun belli en yüksek hadden düşük olan belediye hisse, vergi ve resimlerini azami kanun haddine çıkarma, bu da yeterli değilse, ihtiyari masraflardan mecburi masraflara ödenek nakli,

Hususlarına münhasırdır.

Kanuni hisselerin bütçeye konmamış olması halinde bütçeyi tasdike yetkili makamların bunları resen koyacaklarına dair özel kanunlarında da hükümler bulunmaktadır. (3530/19, 4759/4, 6972/8, 7126/37, 5434/19, 222/76)

F. EYLEM VE İŞLEMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

Belediye idarelerinin eylem ve işlemleri üzerinde de idari vesayet uygulanmaktadır. Bunlardan başlıcaları şunlardır :

a. Mülkiye Müfettişleri belediyelerle bunlara bağlı kuruluşların iş ve işlemlerini teftiş etmektedirler. (Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Md. 2)

b. 237 sayılı Taşıt Kanununun 10. maddesi, bu kanuna göre belediyelerce taşıt satın alınabilmesi için Bakanlar Kurulundan izin alınmasını şart koşmuştur.

c. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesi ile Vıfeliye, 31/c maddesi ile de kaymakama, belediye ve bunlara bağlı tüm kuruluşları teftiş ve denetleme yetkisi verilmiştir.

Vali ve kaymakam bu yetkilerini bizzat veya talep edecekleri Mülkiye Müfettişleri aracılığı ile kullanabilirler.

G. BELEDİYE ORGANLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

Merkezi idareye belediye organları üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmıştır. Mevzuatımızda idari vesayetin bu şekli:

a. Belediye Meclisleri,

b. Belediye Başkanları,

üzerinde olmak üzere iki şekilde cereyan eder.

a. Belediye Meclisleri Üzerinde İdari Vesayet Uygulaması

— Önemli ve acele bir iş çıkarsa vali doğrudan doğruya Meclisi olağanüstü toplantıya çağırır. (1580/54)

— Belediye meclisleri olağan toplantılarına ait kanuni sürelerde işlerini bitiremezlerse vali görüşme süresini 15 günü aşmamak üzere uzatarak sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirir. (1580/54)

— Vali, kaymakam ve bucak müdürleri mahalli mülkiye amiri sıfatıyla belediye meclislerince yapılacak gizli celselere bizzat girebilecekleri gibi bir memuru da görevlendirebilirler. (1580/56)

— Belediye meclisleri kanunda sayılan şartların gerçekleşmesi halinde İçişleri Bakanlığının duyurusu üzerine İl merkezi belediye meclisleri Danıştay'ın, diğer belediye meclisleri Bölge İdare Mahkemesinin kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde fesih bildirisi ile birlikte toplantıların ertelenmesini de ister. (1580/53, 2576/ 5-2)

b. Belediye Başkanları Üzerinde İdari Vesayet Uygulaması

— Belediye meclislerinin feshini gerektiren kanuni şartların gerçekleşmesi halinde, bu fiil ve işlemlere katılan belediye başkanı da be-

2) lediye meclisi üyeleri ile birlikte görevden uzaklaştırılır. (1580/53, 2576/5-2)

— Bakanlar Kurulunca tespit edilecek bazı beldelerden İl merkezi olanların belediye başkanları! İçişleri Bakanlığınca, İl merkezi olmayan yerlerin belediye başkanları da mensup oldukları İl valileri tarafından tayin olunur ve başkanlıktan çıkarılır. Bu gibi yerlerde ve Ankara’da belediye başkanlığı İçişleri Bakanının inhası ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali veya kaymakamları uhdesine de tevdi olunabilir. (1580/94)

— Belediye başkanı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması veya meclis tarafından çağrılmadan itibaren üç gün içinde başkanvekili seçilmemesi halinde yeni seçime veya belediye başkanın görevine başlamasına kadar İl merkezi belediyesinde İçişleri Bakanı ve diğer yerlerde valiler tarafından münasip bir başkanvekili atanır. (1580/93)

— Belediye başkanlarının yıllık çalışma raporları meclisin üçte iki çoğunluğu ile yeterli görülmezse dosya vali tarafından il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde de kendisinin gerekçeli görüşü ile bir ay zarfında karar verilmek üzere İl merkezi belediye başkanları için Danıştay’a diğer belediyeler için Bölge İdare Mahkemesine gönderilir. Bu merciler yetersizlik kararı verilerse başkan düşer. (1580/96, 2576/5-2)

— Seçildikten sonra seçilme yeterliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanan veya herhangi bir suçtan dolayı en az 1 yıl hapse mahkum olan belediye başkanları İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay veya Bölge İdare Mahkemesi tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşer. (1580/91, 2576/5-2, 2972/9, 2839/11)

H. BELEDİYE PERSONELİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

Merkezi idarenin belediye personeli üzerinde geniş bir idari vesayet yetkisi vardır.

Son yıllarda birbirini izleyen mevzuat değişikliği ile son durum şöyle değerlendirilmiştir.¹⁰

— Mahalli idarelerin personelinin eğitimi İçişleri Bakanlığının gö

¹⁰ Osman Meriç - İller ve Belediyeler Dergisi-On üçüncü Kongre Özel Sayısı: 475- 476, S. 136-149.

revleri arasına alınmıştır. (14.2.1985 gün ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Md. 11-e)

— 1580 sayılı Belediye Kanununun 96. maddesinin İçişleri Bakanlığına İstanbul ve Ankara belediye başkanları ile, daireleri erkanını ve şube müdürlerini tayin yetkisi veren hükmü Büyük Şehir idaresi ile ilgili 27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunla geçerliliğini kaybetmiş ve Büyük Şehir Belediyelerinin yalnız Genel Sekreterlerinin tayinleri yetkisi İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır.

— Bunu 180, 181 ve 183 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler izlemiş ve bu kararnameler 7116 sayılı İmar ve İskan Bakanlığı Kurulu ve Görevleri ile ilgili Kanunu ve bunun değışikliği olan 710 sayılı Kanunu, 3017 sayılı Sağlık Bakanlığı Teşkilat ve Memurin Kanunu ve 3203 sayılı Tarım Bakanlığı Vazife ve Teşkilat Kanununu yürürlükten kaldırmış, böylece adı geçen teşkilat kanunlarının sağlık personelini, teknik personeli ve tarım teknik personelini atamada sözü edilen Bakanlıklara yetki veren hükümleri de tarihe karışmıştır.

— Ancak, bundan önce 12 Eylül Yönetimi zamanında, kadro alınması ve tüm belediye memurlarının tayini hatta işçi istihdamı konularında merkezi idareden izin almaya dair hükümler getirilerek mahalli idareler üzerinde personel istihdamı konusunda daha ağır bir idari vesayet uygulanmıştır.

— 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ve buna dayanılarak çıkarılmış olan yönetmeliğe göre, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların bulundukları birlik, müessese ve işletmelerin kadroları Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilecektir.

— Mahalli idareler kadro ihdas teklifleri için yetkili organlarından (örneğin : belediyelerde belediye meclisinden) karar alacaklar ve yönetmelikteki usul ve esaslara uygun olarak her yılın altıncı ayının sonuna kadar İçişleri Bakanlığına intikal ettireceklerdir. Sadece yeni kurulan belediyeler için, kadro ihdasında belirtilen bu kayıt aranmayacaktır.

— Ayrıca kadrolar ve atamalar konusunda her mali yıl için Bütçe Kanunları ile dikkate değer kayıt ve kısıtlamalar getirilmektedir.

Örneğin : 1984 Mali Yılı Bütçe Kanununun 26. maddesinin 4. fıkrasının (b) bendine göre belediyelerde evvelce ihdas edilmiş olan kadroların 1984 yılı için de geçerli olduğu, ancak bu kadrolardan 31.12.1983 tarihi itibarıyla boş olanlar ile, bu tarihten sonra herhangi bir sebeple

boşalanların, açıktan atama suretiyle doldurulması İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır.

Yine 1984 Mali Yılı Bütçe Kanununun 28. maddesinin 4. fıkrasının (c) bendine göre, belediyelerde işçi çalıştırılması İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır.

Geçici işçi atama dahi İçişleri Bakanlığına 3 nüsha form gönderilerek izin alınması gerektiği Bakanlığın (Malı. İd. Gn. Md.) 30.12.1983 gün ve 524.607/39500 sayılı genelgesi ile mahalli idarelere duyurulmuştur.

Yine 1984 yılı Bütçe Kanununun 29. maddesine göre belediyelerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında, diğer kanunlar hükümlerine göre çalıştırdıkları sözleşmeli elemanların unvan, sayı ve ücretlerini belirten cetvelleri ve tip sözleşme örneklerini Maliye Bakanlığına bildirerek vize ettirmeleri zorunludur.

— Yine haftalık çalışma süresi olan (40) saatin üstünde çalışma yapacak belediye personeline ödenecek fazla çalışma ücreti için 657 sayılı Kanunun değişik 178. maddesine göre hazırlanarak 13.3.1975 gün ve 15176 sayılı resmi gazetede yayınlanmış olan yönetmeliğe göre belediyelerin belediye meclisinden alınacak karardan sonra, çalışma taleplerini Devlet Personel Dairesine intikal ettirmek üzere İçişleri Bakanlığına göndermeleri gerekir. Yukarda belirtilen kanun maddesine göre belediyeler için yıllık fazla çalışma saati toplamını Bakanlar Kurulu kararlaştıracaktır.

1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile bu sıkı rejim kısmen gevşetilmiştir.

1985 Mali Yılı Bütçe Kanununun 26. maddesi ile boşalan kadrolara atama yapılması genel idarede Başbakanlığın iznine bağlı olduğu halde, mahalli idareler bu konuda serbest bırakılmıştır.

27. madde ile, 30 iş gününden fazla süre ile geçici işçilere ait “geçici işçi pozisyonları” konusunda ilgili bakanlığın onayından sonra, Maliye ve Gümrük Bakanlığının vizesi şart koşulduğu halde, mahalli idareler bu takyide tabi tutulmamış ve serbest bırakılmışlardır.

Sadece sözleşme ile çalıştırılacak personelin tip sözleşmelerinin Maliye ve Gümrük Bakanlığına vize ettirilmesine dair 1984 Mali Yılı Bütçesinin 39 uncu maddesindeki hüküm 1985 Mali Yılı Bütçe Kanununun 28. maddesinde aynen yer almıştır.

Son düzenlemelerle memur ve işçi çalıştırılması hususunda belediyelere oldukça serbest hareket etme imkanı sağlanmıştır. Artık 190

sayılı K.H.K.ye göre almış oldukları memur ve işçi kadrolarına, herhangi bir makam ve merciden izin almadan serbestçe kendileri atama yapabileceklerdir.

İ. İDARİ VESAYET MAKAM VE MERCİLERİNİN TASDİK İŞLEMLERİNİ GERİ ALIP ALAMAYACAKLARI SORUNU

Merkezi idare mahalli idare ayrımı, idari vesayeti kamu hukukunun temel müessesesi haline getirmiştir.¹¹

İdari vesayetin temel amaçlarından biri, daha evvel açıklandığı üzere merkezi idarenin mahalli idareler tasarruflarının kanuna uygunluğunu sağlamak suretiyle, hukuk aleminde sakat tasarrufların yer almalarını önlemektir.

Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar'ın görüşü şöyledir :

“Vesayet işleminin tasdik işlemi, tasdik edilen işlemden farklı, yeni bir işlemdir. İdari işlemin bütün unsurlarını taşır. Bu bakımdan tasdiki de geri alınabilir.¹²

Sayın Osman Meriç'e göre de hem vesayet makamı, hem de vesayete tabi kararı veren merci kararını geri alabilirler.¹³

Bu konuda şu görüş ileri sürülmüştür :

“Vesayet makamının tasdikinin veya reddinin doğurduğu hukuki sonuçlar farklıdır. Vesayet makamının tasdikine tabi olan işlemler tasdikten önce hukuken doğmuşlardır. Tasdik işlemi, bunların hukuki sonuç doğurmaya başlayabilmeleri için zorunludur. Vesayet makamı tasdiki reddederse bu durumda işlem hukuki sonuç doğurma imkânından yoksun bırakılmıştır. Başka bir deyimle işlem ölü doğmuş olmaktadır. Çünkü ret ile, aslında doğmuş olan işleme hayatiyet vermeyi, vesayet makamı kabul etmemiş bulunmaktadır. Vesayet denetimine tabi tasarruflar, birisi tasarrufu yapanın işlemi, diğeri de onayanın işlemi olmak üzere iki işlemden meydana gelmektedir. Bu işlemlerden her birinin yapan organ veya makamca geri alınmaları mümkündür.”

Diğer taraftan vesayet makamının tasdikine rağmen, işlemi yapan organın bunu değiştirebileceği ve sorumluluğun da o organa ait olduğuna dair Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulunun 1.4.1946 gün ve

E. 1946/5 sayılı kararında şu görüşlere yer verilmiştir :

¹¹ Osman Meriç - İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 458, s. 1345.

¹² Ord. Prof. Dr. S. S. Onar-İdare Hukukunun Genel Esasları, Cilt: 2, s. 634.

¹³ Osman Meriç - İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 458, s. 1346.

“Hiyerarşi idareleri tarafından belirtilen iradeler ve yapılan tasarruflar merkeze aittir ve hukuk bakımından tek irade sayılırlar. Özerkliği ve tüzel kişiliği bulunan mahalli idarenin memur tayini gibi işlemler de, Kanunun verdiği yetki içinde yaptığı tasarruflar da, onun iradesinden doğan ve hukuki bir varlığı olan tasarruflardır.” Bu nedenle vesayet idaresinin tasdikini belediye tasarruf ve kararının tamamlayıcı bir elemanı saymak doğru değildir. Bu tasarruf ve iradelerle tasdik işlemi ayrı ayrı birer tüzel kişilik iradesi ve birbirinden ayrı şeylerdir. Bunun hukuki sonucu olarak, merkez tüzel kişiliği önceden belediye tüzel kişiliği adına irade belirtme yetkisi içinde değildir. İdari vesayet yetkisi taşıyan merkezin kararı, vesayete tabi idarenin kararını tasdik, fesih veya uygulamasını geciktirse bile bu kararı değiştiremez. (Tadil edemez). Merkezi idarenin tasdik işlemi mahalli idareye bir mecburiyet yüklediği için, bu idare, tasdike rağmen kararını kendiliğinden değiştirebilir. Ayrıca, tasdik edilen kararın sorumluluğu da mahalli idare organına aittir. Bu karar aleyhine dava açmak gerekirse husumet ve davadan doğacak sorumluluk kararı tasdik edene değil, kararı verene ait olacaktır.”

Özetlersek, gerek vesayete tabi tasarrufun sahibi mahalli idare organı, gerekse vesayet makamı ayrı iki tüzel kişiliği temsil ettikleri ve karar ile tasdik birbirinin mütemmimi değil, müstakil iki ayrı iradenin mahsulü oldukları için, her iki taraf gerektiğinde karar ve tasarruflarını geri alabilirler. Tasdike rağmen, mahalli idare organı o kararı değiştirerek, yeni bir karar da alabilir.

SONUÇ

1982 Anayasasının 127. maddesiyle merkezi idareye mahalli idareler üzerinde kanunen belli hususlarda idari vesayet uygulama yetkisi verilmiştir. Bu suretle “idari vesayet” bir “Anayasa müessesesi” haline gelmiştir. Bu düzenlemeden sonra artık idari vesayetın varlığı tartışma konusu olmaktan çıkmıştır.

İdari vesayet, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğünün savunulduğu ülkemizde, kanun dışı tasarrufların hukuk aleminde yer almasını önleyici, ülke, toplum ve mahalli halkın yararına olmayan eylem ve işlemlerinin bertaraf edilmesini sağlayıcı bir kamu hukuku müessesesidir. Merkezi idare ve mahalli idare ayrımının tabii bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İki idare arasındaki bağ ve ilişkiler, Anayasamızın 123. maddesinde yer alan “İdarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün” olduğu yolundaki ilkenin bir gereğidir. Diğer bir deyimle “idari vesayet” idarenin bütünlüğü ilkesinden kaynaklanmaktadır.

“Vesayet” ve “özerklik” birbirine ters orantılıdır. Özerklik arttıkça vesayet azalır. Vesayet arttıkça özerklik azalır. Her ülke kendi rejimi ve hukuki yapısı içinde bir çözüm bulmuş, bir denge kurmuştur.

Bizim Anayasamızda özellikle 12 Eylül öncesi mahalli idarelerimizde, özellikle personel istihdamı ve atamalarında mahalli idarelerimizin iyi bir sınav verememelerinin de etkisiyle ve özellikle ülkemize yönelik yıkıcı ve bölücü eylemlerin yarattığı büyük tahribatın bir önlemi olarak “milli birlik” ve “beraberliğimize”, “devletimizin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne” ve “ulusal dayanışma ve kaynaşmamıza” büyük önem ve ağırlık vermiş, Anayasamız bu ihtiyaca cevap veren pek çok önlemlerle donatılmıştır. Vesayet müessesesi de bu önlemlerden sadece biridir.

Bu nedenle yerel yönetimlerin özgürlüklerine ne kadar ihtiyaç varsa, en az o kadar da vesayet denetimine ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- 1 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
- 2.1580 sayılı Belediye Kanunu.
- 3 Grd. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Genel Esasla.
- 4.Osman Meriç, İller ve Belediyeler Dergisi, (sayı: 237-238-458-475-476).
5. Sabri Coşkun - Danıştay Raportörü, İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara, 1976.
6. Mehmet Aldan, İdari Vesayet Denetimi, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 475-476.
7. Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara, 1983
8. Prof. Dr. Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, Ankara, 1984.
9. Ahmet Özer, Özel Araştırma Notları.
10. Danışta;/ 11. Daire Kararlan, (1971-1981) Danıştay Başkanlığı Yayınlan.

**YARDIM TOPLAMA KANUNUNUN
İDARECİYE YÜKLEDİĞİ
GÖREV VE SORUMLULUKLAR**

Ahmet Sezai AYDIN
Kaymakam
Hukuk Müşaviri

AÇIKLAMA

Resmi Gazetenin 25 Haziran 1983 gün ve 18088 sayısında yayımlanarak yürürlüğe konulan 2860 sayılı “Yardım Toplama Kanunu” olsun, bu Kanunun 32 nci maddesi ile yürürlükten kaldırılan 23 Teşrinisani - Kasım, 1331 -1915 tarihli “Cem’i İsnat Nizamnamesi - Yardım Toplama Tüzüğü” olsun, idare ve idareciye bir hayli görev ve sorumluluk yüklemektedir. Bu görev ve sorumluluklar yardım toplama olayının bütün aşamalarında bulunmaktadır.

Bu yazı ile güdülmek istenen amaç, Yardım Toplama Kanunu hükümlerine göre idareciye —vali ve kaymakama— düşen görevleri, sorumlulukları, yetkileri açıklamaya çalışmaktır. Böyle bir çalışma yapılırken üç ayrı bölüm düşünülmektedir. Bu üç bölüm;

- a. Yardım toplama başvurusu sırasında yapılacak iş ve işlemler ve bunların sonucunda izin verilmesi,
- b. Yardımın toplanması sırasında uyulacak ya da izlenecek görevler üstünde durulması,
- c. Yardım toplama işi bitirildikten sonra idareye düşen gözetim ve denetimin açıklanması,

Olarak sıralanıp sayılabilir. Sıralamanın da ötesinde, yazı bu üç bölümden oluşacaktır. Değnilen hususlar açıklanırken önce 2860 sayılı Kanunun ilgili maddesi metni alınacak, açıklanmaya çalışılacak, eksik ya da fazlalık belirtilecek, yerinde eleştiriler ileri sürülecektir.

Burada bir noktayı önemle belirtmekte yarar görülmektedir. O da, idarecinin, yardım toplama faaliyetinin her aşamasında bulunduğu

gerçeğidir. Kanun koyucunun böyle bir durumu, uygun ve yerinde bulması, yardım toplama işine ayrı bir değer ve önem verdiğini göstermektedir. Konuya bu açıdan bakıldığı takdirde, idarecinin yardım toplama işini ciddi olarak ele alması, Kanunun koyduğu ve istediği hususları izlemesi, görevleri yerine getirmesi sorumluluklarının en başında görülmesi, düşünülmelidir. Bunun için de, Kanunun idareye yüklediği görevler ve sorumlulukların iyi bilinmesi, bunlara dosdoğru uyulması gerekmektedir.

BAŞVURU DÖNEMİNDE YAPILACAK İŞLER

Yardım toplama girişiminde bulunacak kişi ya da kuruluşlar, bu isteklerini bir dilekçe ile izin vermeye yetkili makama bildirmek durumundadırlar. Yardım toplamak isteyen kişi ya da kuruluş, bu isteğini yetkili yere aktarmadıkça bu konuda herhangi bir işlem yapılmasının mümkün olmadığı Kanun hükmüdür. 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun 8 inci maddesinin birinci fıkrasında :

“Yardım toplayacak kişi ve kuruluşlar, isteklerini bir dilekçeyle izin vermeye yetkili makama bildirirler.” denilmektedir.

İzin vermeye yetkili makamlar, aynı Kanunun 7 nci maddesinde :

- a. Yardım toplama alanının birden çok ili kapsamaması durumunda İçişleri Bakanlığı,
- b. Bir ilin birden çok ilçesini kapsıyorsa, o il valisi,
- c. Bir ilçe sınırı içinde kalıyorsa, o ilçe kaymakamı, olarak sayılıp sıralanmaktadır.

Yardım toplanacak alanın, yukarıda açıklanan durumuna göre başvuru dilekçesi bu yerlerden birisine, daha doğrusu ilgisine verilecektir.

1. Dilekçenin Havale Edileceği Yer

Yardım toplama isteği konusundaki dilekçeyi alan vali, kaymakam veya İçişleri Bakanlığı yetkilisi, bu dilekçeyi emniyet örgütüne havale etmek durumundadır. Böyle bir işlem Kanunun 7 nci maddesinin ikinci fıkrası hükmünden çıkarılmaktadır. İkinci fıkra metni:

“Yardım toplama faaliyetleriyle ilgili işlemlerin yürütülmesinden, ü ve ilçelerin emniyet kuruluşları, ilçede emniyet kuruluşunun bulunmaması halinde Jandarma kuruluşları görevlidir. İznin İçişleri Bakan-

liğmca verilmesi halinde ise, bu görev Emniyet Genel Müdürlüğünce yerine getirilir.” hükmünü taşımaktadır.

Yardım toplama konusundaki başvuru dilekçesi emniyet kuruluşuna havale edilecek, bu husustaki iş ve işlemler burada yürütülecektir. Bütün bunlar 7 nci maddenin ikinci fıkrası hükmünden açıkça anlaşılmaktadır. Emniyet kuruluşu izin verecek makamda bulunan kişi ile birlikte çalışarak başvuru dilekçesini sonuçlandırmak çabasını gösterecektir.

2. Dilekçede Bulunacak Hususlar ve Eklenerek Belgeler

Yardım toplama isteğini içeren başvuru dilekçesinde bazı hususların bulunması ve buna kimi belgelerin eklenmesi gerekmektedir. Kanunun 8 inci maddesinin son fıkrasında bulunan “Başvuru dilekçesinde bulunması gereken hususlar ve eklenerek belgeler yönetmelikte gösterilir.” hükmü ile özel bir yönetmelik düzenlenmesi istenmektedir. Yazımızın kaleme alındığı tarihe kadar çıkarılıp yürürlüğe konulmayan, yukarıda değinilen yönetmelikte bulunması gereken hususlara az buçuk değinilmesinde yarar görülmektedir. Bu hususta yürürlükten kaldırılan “Cem’i İsnat Nizamnamesi Yardım Toplama Tüzüğünden yararlanılması düşünülmektedir. Adı geçen Tüzüğün 14 üncü maddesinde, başvuru dilekçesinde bulunması gereken hususlar şöylece sıralanmaktadır.

1. Yardım toplamının biçimi,
2. Toplanacak yardımın miktarı,
3. Sergi ya da gösterinin türü ve süresi,
4. Yardımın kimlerce ve nasıl toplanacağı,
5. Toplanan yardımın neye ve nereye harcanacağı,
6. Yapılacak masrafın miktarı,
7. Başvuruda adı bulunanların —dilekçe verenlerin— kimlikleri ve ikametgâhları...

Kanun 8 inci maddenin son fıkrası ile çıkarılması istenen yönetmelikte, başvuru dilekçesinde bulunması istenilen hususların, en azından yukarıda sayılanları içermesi gerektiği düşünülmektedir. Kanun ayrıca, başvuru dilekçesine eklenerek belgelerden de söz etmektedir. 2860 sayılı Kanunun bazı hükümlerinden çıkarılan belgeler :

- a. Kanunun 8 inci maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen, “Yardım toplama öğrenim kurumları yararına veya kurum içinde yapıla

cak ise, başvuru dilekçesine kurum sorumlusunun yazılı izninin eklenmesi zorunludur.” hususu, dilekçeye eklenecek belgelerden birini açıkça göstermektedir.

§

b. Yardım toplama dilekçesine eklenmesi gereken belgelerden bir ötekisi de, sorumlu kurullarla ilgili bulunmaktadır. Bu tür kurulun iki biçimde oluştuğu Kanunun ikinci maddesinden anlaşılmaktadır.

1. Bunların birincisi, gerçek kişilerce yardım toplama girişiminde ortaya çıkmaktadır. Gerçek kişiler, yardım toplama başvurusunda bulunduklarında, dilekçede imzası bulunanların ve oluşturulan üç kişilik sorumlu kurulun :

- Kimlik belgeleri onaylı örnekleri,
- Savcılıktan alımına sabıka kaydı,
- İkametgah belgesinin dilekçeye bağlanması gerektiği düşünülmektedir.

2. Başvurunun tüzelkişilerce yapılması halinde, tüzelkişinin yönetim kurulu —vakıflarda mütevellî heyet— başkan ve üye listesi dilekçeye eklenmelidir.

3. Tüzelkişilerin genel kurul kararları, genel kurul yerini tutan kurul kararları, kurum ve kuruluşların en yüksek ve yetkili yerlerinin izin yazıları da dilekçeye eklenmek yerinde görülmektedir.

3. Başvurunun İncelenmesi

Yardım toplama dilekçesini alan, bunu emniyet örgütüne aktaran yöneticinin bunu incelemesi Kanun hükmüdür. 2360 sayılı Kanunun “Başvurunun incelenmesi ve izin” başlığı altındaki 9 uncu maddesi:

“İzin vermeye yetkili makamlarca başvuru üzerine, işin önemi, yardım toplama faaliyetine girişeceklerin yeterlikleri, yapılacak hizmetin amaca ve kamu yararına uygunluğu, yardım toplama faaliyetinin başarıya ulaşım ulaşmayacağı ve gerekli görülen diğer konular üzerinde inceleme yapılır ve sonucu en geç iki ay içinde başvuranlara bildirilir.” hükmünü taşımaktadır.

İzin vermeye yetkili makamın, yardım toplama konusundaki başvuruyu incelemek zorunda olduğu, böyle bir incelemeyi yaparken nelere dikkat edeceği, metni olduğu biçimi ile yukarıya yazılan 9 uncu madde hükmünden anlaşılmaktadır. İncelenecek hususlar sıralanmak istenirse;

a. İşin Önemi :

9 uncu maddede yer alan “iş” sözcüğünün, yardım toplama konusunu karşıladığı, “işin önemi” bu yönden ele alındığı takdirde, yardım toplama konusunun ve böyle bir girişimin “ciddiyeti” bakımından inceleme anlamı çıkarılmaktadır.

b. İncelenecek hususlardan birisi de, “yardım toplama faaliyetine girişeceklerin yeterlikleri” üstünde durulmasıdır. İdare —İşleri Bakanlığı, vali, kaymakam— yardım toplayacak kişilerin durumunu araştırmak, yardım toplama konusunda yeterli olup olmadıklarını tespit etmek görevi ile de yükümlü tutulmaktadır. Yetersiz ve beceriksiz kişilerin yardım toplama işinde başarılı olamayacağı kuşkusuzdur. Araştırma ve incelemenin bu yönde yapılması ve değerlendirilmesi gerektiği, Kanun hükmünden çıkarılmaktadır.

c. Bir üçüncü husus, “yapılacak hizmetin amaca ve kamu yararına uygunluğunun incelenmesidir.

Doğal ki, toplanacak yardım parası ile bir hizmet yerine getirilecek, bir kamu ihtiyacı karşılanacaktır. Aynı zamanda, bununla kamu yararı da sağlanacaktır. İşte idarenin incelemesi, toplanacak yardım ile karşılanacak hizmetin “amaca ve kamu yararına uygunluğunu aramak, değerlendirmek gibi önemli bir görev olarak görülmektedir. Karşılanması düşünülen hizmetin hiçbir amacı gerçekleştirmeyeceği, kamu yararına uygun düşmeyeceği hallerde yardım toplanmasına izin verilmesinin anlamsızlığı daha ilk adımda akla gelmektedir.

d. Yardım toplama faaliyetinin başarıya ulaşip ulaşmayacağı da inceleme konusu yapılmak zorundadır.

Yardım toplanmanın amacı, sağlayacağı kamu yararı, ciddiyeti yanında, böyle bir girişimin başarılı olup olmayacağının da araştırılması, incelenmesi, değerlendirilmesi ve bir sonuca bağlanması, Kanunun 9 uncu maddesince istenmektedir. Değil mi ya, verilen izin arkasından yardım toplanmasına haşlanması, ancak bir süre sonra bunun başarısız duruma gelmesi konusu da idareye yüklenmektedir. Burada idarenin, doğru deyimi ile izin vermeye yetkili makamın, girişimin başarısızlığında payı olması gerektiği düşüncesi bulunmaktadır.

e. Kanun, “gerekli görülen diğer konular” üstünde de inceleme yapılacağını hükme bağlamakta, idareye özel bir yetki tanımaktadır. “Diğer konular” idarenin anlayış ve takdirine bırakılmaktadır.

Kanun, incelenmesini kesinlikle istediği hususları birer birer saymakta, bunlara bir de idarece gerekli görülen “diğer hususları” ekle-

inektedir. Bu konuda bir örnek verilmesi gerekirse, yardım toplama işine katılacak kişilerin “zabıta kayıtları”, çevrede nasıl tanındıkları vb. sayılabilir.

4. İzin Verilmesi

2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun, 9 uncu maddesinin son bölümünde, başvurunun incelenmesi istenmekte ve “sonucu iki ay içinde başvuranlara bildirilir.” hükmünü koymaktadır. Buradan, yardım toplanmasına ilişkin başvuruların her zaman olumlu karşılanmayacağı anlaşılmaktadır. İzin vermeye yetkili makam :

- a. Ya izin verecek,**
- b. Ya da, başvuruyu reddedecektir.**

Olumlu bir duyuru arkasından yardım toplama girişimi sürdürülecek, her türlü çalışmaya başlanacaktır. İsteğin reddi durumunda, böyle bir sonuca varılmasının nedenleri ve gerekçesi açıkça belirtilmelidir. Çünkü, bu tür ret kararlarının idari yargıya konu olacağı kuşkusuzdur ve bu durum mevzuattan doğmaktadır.

YARDIM TOPLAMA SÜRESİ İÇİNDE YAPILACAK İŞLER

İdare — izin vermeye yetkili makam, yardım toplama konusundaki başvuruyu inceledikten, olumlu bir kaniya vardıktan sonra, böyle bir girişime izin verecektir. Ancak, izin verilmekle idarenin işi bitmemekte, konu dışında kalmamaktadır. Kanun bu aşamada da idareye görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Şimdi bunları saymaya, üstünde durmaya sıra gelmiş bulunmaktadır.

1. Dosya Tutulması

2860 sayılı Kanunun, “izin veren makamca yapılacak işler” başlığı altındaki 15 inci maddesi, izin vermeye yetkili makama;

“Yardım toplama iznini veren makamca, her yardım toplama faaliyeti için bir dosya tutulur.

Yardım toplama faaliyetinde görev alacaklara, faaliyetin konu ve süresini de belirten fotoğraflı bir kimlik belgesi verilir. Kimlik belgesi, faaliyetin sonunda geri alınıp, o işe ait dosyada saklanır.” görevini yüklemektedir.

Metni olduğu biçimi ile yukarıya yazılan, iki fıkradan oluşan 15

inci madde üstünde durulduğunda, yakından bakıldığında aşağıda sıralanan hususlar ortaya çıkar.

a. Yardım toplama konusunda izin verecek makama başvurulması durumunda, ilgili birimde —Emniyet örgütünde— bir dosya açılacaktır. Bu dosya, Kanunun istediği dosya yerine geçer, hem de kullanılır. Yoksa, başvuru ve izin için ayrı dosya, ondan sonraki işlemler için ayrı dosya tutulması gibi bir yola gidilmesinin yersiz ve dayanaksız olacağı düşünülmektedir.

b. 15 inci maddenin ikinci fıkrası idareye “yardım toplama faaliyetinde görev alacaklara” kimlik belgesi düzenleme görevi vermektedir. Bu kimlik belgesinin :

1. Toplanan yardımın konusunu,
2. Yardım toplamamanın süresini,
3. Yardım toplayacak kişinin kimliğini,
4. Fotoğrafını,

Göstermesi gerekmektedir. Doğal ki, bu kimlik belgesi izin veren makam tarafından imza edilip onaylanacaktır. Yardım toplama işinin bitişinden sonra, bu belgelerin ilgisinden geri alınması, dosyasına konulması da yerinde bir kural olarak görülmektedir. Çünkü, kötüye kullanılabilir...

2. Sorumluların İzlenmesi

Yardım Toplama Kanunu, yardım toplamaya girişenlerin durumunun izlenmesini de hükme bağlamaktadır. Kanunda, bu yolda izlenmesi gerekenler iki türde görülmektedir.

a. İzin veren makam tarafından izlenmesi, sürekli denetlenmesi istenen kişiler, “yardım toplama faaliyetine girişenlerdir. 2860 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi bu hususu düzenlemektedir.

14 üncü madde metni:

“Yardım toplama faaliyetine girişenler, bu faaliyetin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinden, süresi içinde sonuçlandırılmasından, toplanan para ve eşyanın korunmasından ve amaca uygun şekilde kullanılmasından sorumludur.” biçimindedir.

Madde hükmünden çıkarılan sonuç, yardım toplama faaliyetine girişenlerin, maddede sayılan konularda idarenin gözetim ve denetim

altında bulunduğuudur. Ayrıca bir de sorumluluk yüklenmektedir. Yardım toplama işine girenlerin:

1. Bu faaliyetin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinden,
2. Süresi içinde sonuçlandırılmasından,
3. Toplanan para ve eşyanın korunmasından,
4. Bunların amaca uygun biçimde kullanılmasından, sorumlu oldukları 14 üncü maddede açık hükme bağlanmaktadır.

Yardım Toplama Kanununun 29 uncu maddesi, “Bu Kanun hükümlerine aykırı davrananların fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde, haklarında bir aydan üç aya kadar hafif hapis cezası” ve para cezası hükmolunacağı yaptırımını getirmektedir.

b. Kanunun 11 inci maddesi ile bir sorumlu kurul oluşturulmaktadır. Bu kurul da yine, idarenin gözetim ve denetimi altında bulunmaktadır. Çünkü, bu kurulda görev alanların izin veren makama on gün içinde bildirilmesi, değişiklik durumunda da aynı yolun izlenmesi gerekmektedir.

11 inci maddenin birinci fıkrası:

“Gerçek kişiler, yardım toplama faaliyeti için en az üç kişiden ibaret sorumlu kurul oluşturmak zorundadır. Tüzelkişilerin sorumlu kurulu, yönetim organlarıdır.” kuralını koymaktadır.

Burada, bir noktayı açıklamakta yarar bulunmaktadır. Yardım toplama konusunda başvuran gerçek kişiler olsun, tüzelkişiler olsun sorumlu kurul aynı kişilerden kurulabilir. Açık anlatımı ile, yardım toplamak için başvuran tüzelkişi yönetim kurulu, aynı zamanda sorumlu kurul olabilir. Başka söylenimi ile, yönetim kurulu hem yardım toplama konusunda başvuran, hem de sorumlu kurul olarak görev alan bir unsur olarak ortaya çıkabilir. Bu yönden yardım toplama faaliyetine giren ya da başvuran kişilerle sorumlu kurulu oluşturan kimselerin aynı kişiler olmaları gibi bir görüşe varılmasının yerinde, aksi durumda doğru görülmediği düşünülmektedir.

Sorumlu kurulların yardım toplama süresi boyunca yapacakları iş ve işlemler, görev ve sorumlulukları hususunda Kanunda açık hükümler yer almakla birlikte, Kanunun 14, 17 ve öteki bazı maddelerinden kimi sonuçlar çıkarmak mümkün sanılmaktadır.

— 2860 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde, yardım toplama faaliyetine girenlerden söz edilmekte ise de, maddede sayılan husus

lardan sorumlu kurulların da sorumlu tutulması yerinde bulunmaktadır. Yardım toplama faaliyetine girişenler ile sorumlu kurul aynı kişilerden oluşuyorsa, karışım düşünmek tümünden yanlış görünmektedir.

— Yardım Toplama Kanununun 17 nci maddesi ile sorumlu kurullara, “kesin hesap çıkarılması” görevi verilmektedir. Böyle bir görevin yerine getirilebilmesi için sorumlu kurulların yardım toplama işlerini başından sonuna kadar izlemesi, hemen her hususu bilmesi gerekmektedir.

3. Yardım Toplama Süresi

2860 sayılı Kanun, yardım toplanmasını bir süreye bağlamaktadır. Kanun, bu konuda, açık ve kesin bir süre belirtmemekte, bunu izin veren makamın takdirine bırakmaktadır. İdarenin bu takdir yetkisini kullanırken yardımın konusu, yapılması düşünülen işin büyüklüğü, kamu yararı vb. yönlerden inceleme ve araştırma yapması gerekmektedir. Öyle ya, sonsuza dek sürecek yardım toplama yolu ve biçimi düşünülemez.

Kanunun, konuya ilişkin 10 uncu maddesinde :

“Yardım toplama süresinin takdiri, izin veren makama aittir. Bu süre bir yılı geçemez. Ancak, haklı sebeplerin bulunması halinde verilen süre, izin veren makamca bir yılı geçmemek üzere uzatılabilir.” denilmektedir.

Metni olduğu biçimi ile yukarıya yazılan hükümden anlaşılacağı gibi, Kanun yardım toplama süresinin takdirini izin veren makama bırakmakta ise de, bunun için en çok bir yıllık bir tavan koymaktadır. Yardım toplama faaliyetinin idarece takdir edilen süre içinde bitirilememesi durumunda sürenin izin veren makam tarafından uzatılacağı da hükme bağlanmaktadır. Ancak, verilen bu ek ya da uzatma süresinin de yine bir yılı geçemeyeceği Kanun hükmü ile saptanmaktadır.

4. Kamu Görevlilerinin Çalışabilmesi

2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu, kamu görevlilerinin bir kısmını bu işte çalışmasını yasaklamakta, bir kısmını da izne bağlı tutmaktadır.

a. Yardım toplama faaliyetinde çalışamayacak olan kamu görevlileri Kanunun 13 üncü maddesinin son fıkrasında :

“Silahlı Kuvvetler, adli ve idari yargıda görevli hakim ve savcılar

ile güvenlik kuvvetleri mensupları ve özel kolluk görevlileri yardım toplama faaliyetlerinde çalışamazlar.” biçiminde açıklanmaktadır.

Fıkra da sayılan ve yardım toplama işine katılması yasaklanan kamu görevlileri, aksine davrandıkları takdirde, haklarında yasal işlem yapılacağı gibi, cezaya çarptırılacakları da Kanun hükmü gereğidir.

b. Kamu görevlilerinden, vali veya kaymakamdan izin almak yoluyla yardım toplama işinde çalışacakların durumu, Kanunun 13 üncü maddesinin birinci fıkrasında gösterilmektedir.

“Kamu görevlileri, vali veya kaymakamdan izin almadıkça yardım toplama faaliyetlerinde çalışamazlar.”

c. Genel kural, yardım toplama işinde çalışmasına izin verilen kamu görevlilerine ücret ödenmeyeceği biçimindedir. 13 üncü maddenin ikinci fıkrasında :

“Çalışması için izin verilen kamu görevlilerine, her ne ad altında olursa olsun ücret verilemez.” denilmektedir.

Bu genel kuralın istisnası, aynı fıkranın devamında yer almaktadır.

“Ancak, Türk Hava Kurumu tarafından kurban derisi, bağırsak toplamak, fitre ve zekat zarfı dağıtmak suretiyle yardım toplama faaliyetlerinde görevlendirilen kamu personeline kurumca ücret verilebilir.”

Hükümden anlaşılabacağı gibi, kamu görevlilerine ücret ödenmesi, yardım toplamanın yalnız kurban derisi, bağırsak toplanması, fitre ve zekat zarfı dağıtılması konusu çerçevesinde tutulmaktadır. Bu bakımdan bir istisna sayılmaktadır.

YARDIM TOPLAMA BİTİMİNDE YÜRÜTÜLECEK İŞLER

Yardım toplama faaliyeti bitirildikten sonraki durumda da idareye-izin veren makama, kimi görevler düşmektedir. Bu iş ve işlemler üstünde durulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bunların maddeler halinde sıralanması daha bir kolay sanılmaktadır.

1. Faaliyetlerin Denetlenmesi

Kanunun 16 inci maddesinin birinci fıkrasındaki “Yardım toplama faaliyetleri ile sağlanan net gelirin, gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı izin veren makamın gözetim ve denetimine tabidir.” hüküm karşısında yardım toplama faaliyeti so

na erse bile, izin veren makam denetim dışında bırakılmamakta, bu görevi sürdürülmektedir. İzin veren makam gözetim ve denetim yetkisini nasıl kullanacaktır?

2. Denetçi Görevlendirilmesi

Yukarıdaki sorunun karşılığı, Kanunun 18 ncı maddesinin 2 nci fıkrasında bulunmaktadır.

“İzin veren makam, gerekli denetlemeyi yaptırmak üzere, memurlar arasından veya dışarıdan yeterli sayıda denetçi görevlendirir ve ilgililere bildirir.

İlgililer, denetçilerin isteği üzerine yardım toplama faaliyetleriyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar.”

Denetçi görevlendirilmesi izin veren makama, Kanunla verilen, daha doğrusu yüklenen bir görev ve hem de yetki olmaktadır. İdare gerekli denetlemesini görevlendirdiği denetçiler aracılığı ile yapacaktır. Denetçiler, yardım toplama girişimi boyunca denetlemede bulunacağı gibi, bu faaliyetin sona ermesinden sonra da denetim işini sürdürecektir.

Denetçi kaç kişi olacaktır?

Kanunun 16 ncı maddesinin, 2 nci fıkrasında, “yeterli sayıda denetçi” den söz edilmektedir. Denetçi sayısının tespiti işi, izin veren makamın takdirine bırakılmakta ise de, Kanunda bulunan deyimlerden denetçilerin birden çok olacağı anlamı çıkarılmaktadır. Bu sayının “üç” olmasının uygun ve yeterli olacağı, daha çoğunun karışıklık yaratacağı, azmin ise kuşku doğuracağı düşünülmektedir.

Kanunun 17 nci maddesinin son fıkrasında, “İzin veren makam, kesin hesabın bir örneğini denetçilere gönderir.” denilmektedir. Ancak, denetçilerin görevi 18 inci maddede gösterilmektedir. Söz konusu madde metni :

“Denetçiler, yardım toplama faaliyetlerinin belgelerini ve kesin hesabını inceleyerek, sonucu bir rapor halinde ve belirlenen süre içinde görevlendirilen makama verirler.” biçimindedir.

Denetçiler tarafından düzenlenecek raporda bulunması gereken hususlar da Kanunun 19 uncu maddesinde sayılıp gösterilmektedir.

“Denetleme raporunun :

- a. Yardım toplama faaliyetinin brüt gelirini,
- b. Yardım toplama faaliyeti için yapılan gideri,

- c. Yardım toplama faaliyeti sonunda sağlanan net geliri,
- d. Bu gelirin amacı gerçekleştirmede yeterli olup olmadığı konusundaki bilgiyi,
- e. İzin veren makamca incelenmesi istenen hususlarla ilgili açıklamaları, İçermesi gerekir.

Denetçiler, girmesinde yarar gördükleri hususları da rapora yazarlar.”

İzin veren makam tarafından memurlar arasından veya dışarıdan görevlendirilen denetçiler, Kanunun istediği raporun düzenlenmesi, bunu, kendilerini görevlendiren makama vermekle işlerini bitirmiş olmaktadır. Oysa, izin veren makamın görev ve sorumluluğu sürmekte, başka görevler onları beklemektedir.

3. Kesin Hesabın Çıkarılması

Yardım toplama faaliyeti sonunda bir kesin hesap çıkarılmasını, Kanunun 17 nci maddesi istemektedir. Böyle bir görevi de sorumlu kurullara vermektedir.

“Sorumlu kurullar, yardım toplama süresinin bitiminden itibaren on gün içinde toplanan yardımın kesin hesabını çıkarmak ve bir örneğini izin veren makama vermekle yükümlüdürler. Zorunlu hallerde bu süre, izin veren makamca otuz güne kadar uzatılabilir.”

Yukarıda değinildiği gibi, izin veren makam, sorumlu kurullarca düzenlenen kesin hesabı aldıktan sonra, bunu denetçilere gönderecek ve bir rapor düzenlenmesini isteyecektir. Burada akla bir soru gelmektedir. Kesin hesap neleri içinde bulunduracaktır? Kanunun 19 uncu maddesinde örneği verilen denetçi raporu içinde bulunması gereken hususların kesin hesapta yer alması uygun sanılmaktadır. Doğal ki, yardım toplama faaliyetine ilişkin belgeler de kesin hesaba eklenecektir.

4. Yardım Toplama Giderleri

Şurası bir gerçektir ki, bir gelir sağlanması için buna karşılık bir giderde bulunulması önemli bir kuraldır. Kanun yardım toplama konusunda yapılacak harcamaları, yardım toplama şekillerine göre yüzdelere bağlamaktadır. İzin veren makamın, Kanunun bu hükmünü de izlemek, yanlışları düzeltmek, eksikleri ödetmek gibi görevleri bulunmaktadır. 24 üncü madde değinilen durumu düzenlemektedir. Madde iki değişik yüzde kabul etmektedir.

a. Yüzde “Onluk Sınır

“Makbuzla, belirli yerlere kutu koymak suretiyle, bankalarda hesap açtırarak, yardım pulu çıkararak yardım toplama şekillerinde giderler, brüt gelirin yüzde onunu geçemez” biçiminde gösterilmektedir.

b. Yüzde “Kırklık Sınır

“Eşya piyngosu düzenleyerek, kültürel gösteriler tertipleyerek, sergiler açarak, spor gösterileri, gezi ve eğlenceler düzenleyerek yardım toplama hallerinde” giderlerin brüt gelirin yüzde kırkım geçemeyeceği şeklinde kural konulmaktadır.

Bu oranların altında ya da üstünde kalınması halinde, izin veren makamca yapılacak işlem 24 üncü maddenin son fıkrasında yer almaktadır.

“Giderlerin gösterilen oranları geçmesi halinde aradaki fark, haklı nedenler olmadıkça, sorumlu kurul üyelerine ödettirilir.”

5, Gelirin Azlığı ya da Çokluğu Durumu

Yardım Toplama Kanununun 25 inci maddesi ile toplanan yardımın azlığı ya da çokluğu konusu düzenlenmektedir. Madde metni:

“Toplanan yardımın, amacı gerçekleştirecek miktara ulaşamaması veya amacın gerçekleşmesinden sonra bir miktarının artması hallerinde, söz konusu yardımlar, izin veren makamlarca, yardım hangi amaç için toplanmış ise, o veya benzeri amacı gerçekleştirebilecek kuruluş veya kuruluşlara devrettirilir.” biçimindedir.

Madde metninden anlaşılacağı gibi, gelirin azlığı ya da çokluğu hallerinde iki durum söz konusu edilmektedir.

a. Gelir, düşünülen veya istenilen miktarın altında kaldığı takdirde, yardım toplama amacının gerçekleştiremeyeceği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda, yardım toplanması amacına girilmesi, işe başlanması mümkün olmayacağından, Kanun bu hususu düzenleyen hüküm getirmektedir. Böyle bir durumda, toplanan yardımın, yardım ne tür bir amaç için toplanmış ise, o veya benzeri bir amacı gerçekleştirebilecek kuruluş veya kuruluşlara devredilmek gerekmektedir.

b. İkinci bir durumda, toplanan yardımın, yardım toplama amacının gerçekleşmesinden sonra bir miktarının artması, elde kalmasıdır.

Kanun bu halde de ne yapılacağını hükme bağlamaktadır. Bu şekilde kalan ya da artan yardım miktarının, yardım hangi amaç için toplanmış ise, o veya benzeri amacı gerçekleştirebilecek kuruluş veya kuruluşlara devredilmek hükmü Kanunda yer almaktadır.

Her iki haldeki devri, izin veren makam sağlayacaktır. İdareye yüklenen en önemli görevlerden birisi de bu olmaktadır. Böyle bir sonucu, denetleme raporundan çıkaracaktır. Devrin dayanağı denetçilerce düzenlenen denetim raporu olacaktır.

KURBAN BERİSİ, BAĞIRSAK TOPLAMA

FİTRE ZEKAT ZARFI DAĞITMA

2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu, Beşinci Bölümü ile kurban derisi, bağirsak toplama ve fitre ve zekat zarfı dağıtma konularını düzenlemektedir. Bu hususlara ilişkin hükümler Kanunun Beşinci Bölümü dışındaki maddelerde de bulunmaktadır.

1. Yetkili Kurum

Yardım Toplama Kanunu 21 inci maddesi ile yetkili kuruluşu göstermektedir. Burada :

“Kurban derisi ve bağirsak, fitre ve zekat zarfı dağıtmak suretiyle yardım toplama yetkisi Türk Hava Kurumuna aittir.” denilmektedir.

Maddenin taşıdığı hüküm açık ve kesin görünmektedir. Çünkü, kurban derisi ve bağirsak toplamak, fitre ve zekat zarfı dağıtmak hakkı münhasıran Türk Hava Kurumuna verilmektedir. İdarenin —vali ve kaymakamın— bu durumu izlemesi, Hava Kurumu dışında gerçek ya da tüzelkişilerin kurban derisi ve bağirsak toplaması, fitre ve zekat zarfı dağıtmasının tespit edilmesi durumunda bu gibilere engel olması, haklarında yasal işlem yapması gerekmektedir. Bu konu ile ilgili cezalar 2860 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinin 2 nci fıkrasında yer almaktadır.

Kurban kesen herhangi bir kişinin, kestiği kurbanın deri ve bağirsasını sırtlayıp götürmesi, şu ya da bu gerçek kişiye veya tüzelkişiye vermesi durumunda ne yapılacaktır? biçiminde bir soru akla takılabilir. Böyle bir halin ortaya çıkması yahut şikayet ya da ihbar konusu yapılması durumunda vali ve kaymakamlarca yapılacak herhangi bir işlem bulunmadığını söylemek gerekmektedir. Bir vatandaşın, kestiği kurbanın dersini şu ya da bu kişiye vermesi, satması veya kendi ihti

yacı için kullanması en doğal hakkıdır. Kanunun bu tür bir davranışı engellediği yolunda herhangi bir görüş de ileri sürülemez.

Açık bir söylenimle, Yardım Toplama Kanunu, 21 inci maddesiyle Türk Hava Kurumuna verilen yetki, kurum ilgili ve yetkililerince görevlendirilen kişi ve araçların sokaklarda dolaşması, ses yükseltici kullanarak yardım çağırışında bulunması vb. biçiminde özetlenebilir.

2. Gelir Dağılımı

Kurban derisi ve bağırsak toplanması, fitre ve zekat zarfı dağıtılması sonunda toplanan gelirin dağıtımını Kanunun 22nci maddesi hükme bağlamaktadır. Madde metninde :

“Türk Hava Kurumunca toplanan kurban derisi, bağırsak ile fitre ve zekat zarflarından sağlanan gelirden, zorunlu giderler düşüldükten sonra kalan toplam paranın yüzde elli beşi Türk Hava Kurumuna, yüzde yirmisi Türkiye Kızılay Derneğine, yüzde yirmisi Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna ve yüzde beşi Diyanet Vakfına dağıtılır.” denilmektedir.

3. Yönetmelik

Yardım Toplama Kanununun Beşinci Bölümünü oluşturan, kurban derisi ve bağırsak toplama, fitre ve zekat zarfı dağıtma konularını kapsayan bir yönetmelik düzenlenmesi hükmü bulunmaktadır. 23 üncü madde :

“Kurban derisi, bağırsak toplama, fitre ve zekat zarfı dağıtma biçimi, bu işlerde çalışanlara yapılacak ödeme, giderler ile gelirin paylaşılmasına ait usul ve esaslar, gelirden pay alacak kuruluşların görüşleri alınarak yönetmelikte gösterilir.” biçimindedir.

1984 yılında çıkmayan yada çıkarılmayan yönetmeliğin* 1985 yılında düzenlenip yürürlüğe konulacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca söz konusu yönetmelikte idare amirlerine çok sayıda görev verileceği, sorumluluk yükleneceği de düşünülmektedir.

GAZETE VE DERGİLERİN YARDIM TOPLAMASI

2860 sayılı Kanun gazete ve dergiler aracılığı ile yardım toplanmasını kabul etmekte, bu konuda hükümler taşımaktadır.

* Yardım Toplama Yönetmeliği, 31 Ocak 1985 gün ve 18652 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Kanun, 3 üncü maddesinde “gazete ve dergilerinde yardım toplayabilecekler arasında sayıldığı görülmektedir.

Kanunun, “başvuru” başlığı altındaki 8 inci maddesinde :

“Gazeteler ve dergiler için dilekçeler sorumlu yazı işleri müdürlerince verilir.” denilmektedir.

Aynı Kanunun, “Gazete ve dergilerin uyacağı hususlar” başlığı altındaki 12 nci maddesi daha bir ayrıntıya girmekte, özel hükümler getirmektedir. Bunlar, uyulması gerekli hükümlerdir.

Maddenin birinci fıkrası:

“Gazete ve dergiler tarafından toplanacak para yardımları, bankada açılacak özel bir hesaba yatırılır.” biçimindedir.

İkinci fıkrası da;

“Yardıma katılan kişilerin adları ve yardım tutarı, yardımda bulunanın aksi yönde isteği olmadıkça, gazete ve dergide yayımlanır. Faaliyet sonunda toplanan yardımın miktarı, gazete ve dergi ile açıklanır.” hükmünü taşımaktadır.

Gazete ve dergiler tarafından yardım toplanması hususundaki Kanun hükümlerinin uygulanması, izlenmesi de idareye düşen bir görev olmaktadır. Gerçek ve tüzelkişilerin uyacağı veya yerine getireceği formalitelerin, daha çok, geniş ve ayrıntılı olmasına karşılık, dergi ve gazeteler bunların çoğu dışında tutulmaktadır. Aslında, yardım toplama faaliyetinde bulunması gereken ya da istenen “aleniliktir. Gazete ve dergi bu aleniliği sağlayan en önemli bir yol olarak görülmektedir. İşte bu bakımdan, belki idarenin yükü hafiflemektedir.

SONUÇ

Yazımızın başlangıcından buraya kadar olan bölümlerinde, kısa bir açıklamadan sonra, yardım toplamanın başvuru döneminde, yardım toplama süresinde, yardım toplama faaliyeti sonunda idarece —izin veren makam tarafından— yapılacak iş ve işlemlere; bu arada kurban derisi ve bağırsak toplanması, fitre ve zekat zarfı dağıtılması ile gazete ve dergilerin yardım toplaması konularına değinilmiş oldu. Yazımızın bu bölümünde, kendimizce Uğınç bulduğumuz birkaç husus üstünde durarak bitirmek yerinde görülmektedir. Bunları maddeler halinde sıralamak daha bir kolay gelmektedir.

1

1. Yardım toplama faaliyeti ile yardıma davetin birbirine karış-

tırılmaması gerekmektedir. Şu tür ilanlar, duvar yazılan, el kağıtları, gazete duyuruları her zaman görülebilir; “vakfımıza yardımı esirgemeyiniz”, “Kızılay yardımlarınızı her zaman bekliyor”, “Yardım derneği bağış kabulüne devam etmektedir” vb. Bu örnekleri çoğaltmak mümkün... Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, bu biçimdeki çağrıların 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu kapsamına girmediği, bunlar hakkında herhangi bir işlem yapılması gerekmeyeceği düşünülmektedir.

2. Kanunun, “Yürürlük” başlığı altındaki 33 üncü maddesinde, “Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.” denilmekte ise de, Geçici Madde bir ayrıcalık getirmektedir.

Geçici madde metni:

“Cem’i İsnat Nizamnamesine göre yürütülmekte olan yardım toplama faaliyetleri, bu Kanunun 30 uncu maddesinde gösterilen yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde bu Kanunda belirtilen usullere uydurulur.” biçimindedir.

Gerek geçici madde, gerekse bu maddede sözü geçen 30 uncu madde Kanunun yürürlük tarihini değiştirmektedirler.

3. 2860 sayılı Kanun ilk maddesinden son maddesine kadar uzayan hükümlerinde idareye —izin veren makama— görev vermek ve sorumluluk yüklemektedir. İdare yardım toplama faaliyetinin içinde yer almakta, bir bakıma faaliyetin yürütmesini, yürütülmesini sağlamak durumunda görülmektedir. Böyle bir sonucun ortaya çıkması, Kanun koyucunun yardım toplama konusuna verdiği önemden doğmaktadır. Gerçeği vurgulamak gerekirse, ülkemizde yardım toplama faaliyeti çoğu kez kötüye kullanılmakta, kişisel yarar ve çıkar sağlanmaktadır. İşte bu durumun engellenmesi, gerçek amacın elde edilmesi için, çözüm yolu olarak idarenin, faaliyetin her döneminde görev ve sorumluluk yüklenmesi istenmekte, bulunmaktadır.

YATIRIM PROJELERİNDE YAPILABİLİRLİK (FİZİBİLİTE) İNCELEMELERİ

Doç. Dr. Meral TECER
Türkiye ve Orta Doğu
Amme İdaresi Enstitüsü
Öğretim Üyesi

Yatırım, belli bir dönemdeki üretken faaliyetler sonucunda ülkenin bina, makine ve donatım gibi sabit sermaye malları varlığında meydana gelen net artışlar olarak tanımlanabilir.

Kıt kaynakların işletme ve ulusal ekonomi açısından en uygun alanlarda ve mümkün olan en yüksek kârı ve/veya faydayı sağlayacak şekilde kullanılması sorununun çözümü, yeni yatırımlar için bir “projelendirme” çalışmasını gerektirmektedir. Yatırım projesi, bir mal ya da hizmet üretmek, gelir sağlamak ve istihdam yaratmak amacıyla kaynakların nerede ve ne şekilde kullanılacağına ilişkin planlanmasına ilişkin bilgiler ve hesaplar toplamı olarak tanımlanabilir.

Yatırım projeleriyle, belli bir üretim kapasitesi oluşturulur; işgücü, sermaye, hammadde ve malzeme gibi üretim faktörleri belli bir teknoloji ile birleştirilerek, minimum maliyet ve maksimum fayda amaçlarına uygun şekilde ekonomiye mal ve hizmet sunma faaliyeti gerçekleştirilmeye çalışılır.

Yapılabilirlik incelemeleriyle de bir yatırım projesinin işletme ve ulusal ekonomi açısından neden olacağı giderlere, kayıplara ve sağlayacağı yararları ilişkin veriler toplanarak belli ölçütlerle değerlendirilir. Böylece, o yatırım projesinin, içinde bulunulan ekonomik, teknik ve politik koşullarda gerçekleştirilmesinin mümkün ve uygun olup olmayacağı hususu aydınlığa kavuşturulur.

Bu makalede, yapılabilirlik incelemelerinin genel bilgiler kısmında yer alan açıklamalara değinildikten sonra teknik, ekonomik ve malî inceleme kapsamına giren konular ve bu açılardan yapılan değerlendirmeler özetlenmeye çalışılacaktır.

GENEL BİLGİLER

Yapılabilirlik incelemelerinin başlangıç kısmında projeye ilişkin genel bilgiler aşağıdaki gibi sıralanarak açıklanabilir:

1. Projenin Adı
2. Kuruluşun Adı
3. Kuruluş Yeri
4. Projenin Niteliği (Yeni yatırım, tevsii ya da modernizasyon yatırımı)
5. Uygulama Dönemi
 - a) Yatırımın Başlama Tarihi
 - b) Deneme İşletmesine Alınma Tarihi
 - c) Kesin İşletmeye Alınma Tarihi
6. Projenin Sabit Yatırım Tutarı
 - a) İç Para
 - b) Dış Para
7. İşletme Sermayesi
 - a) İç Para
 - b) Dış Para
8. Projenin Genel Tutan
 - a) İç Para
 - b) Dış Para
9. Üretilecek Mal ya da Hizmetler
 - a) Türü
 - b) Miktarı
10. Projenin (Tam Kapasitedeki)
 - a) Yıllık Gelirleri Tutan
 - b) Yıllık Giderleri Tutan
 - c) Gayri Safi Kâr
11. Öngörülen Finansman Kaynakları (Genel Yatırım Tutarı İçin),
 - a) Öz Kaynaklar (Kuruluşun sermaye kaynakları)
 - b) Dış Kaynaklar (Devlet Yatırım Bankası kredileri, dış proje kredileri vb. şekillerdeki borçlanmalar)
12. Projenin Ekonomik Ömrü
13. Projenin Amacı ve Gerekçesi

Örneğin, projenin gerçekleştirilmesi ile o güne kadar ithal edilen ve döviz sıkıntısı nedeniyle ithali zaman zaman kısıtlanan ya da yurt içi tüketimin yanı sıra ihracı da mümkün olan bir malın üretimi amaçlanabilir. İlk durumda, proje konusu malın üretimi ile bir ölçüde ithal ikamesi etkisi yaratmak ve döviz tasarrufu sağlamak, ikinci durumda ise ihracatı arttırarak ülkenin döviz kazancına doğrudan doğruya katkıda bulunmak söz konusudur.

14. Projenin Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla İlişkisi

Proje konusunun, kalkınma planlarında belirtilen amaçlara uygunluğu, teşviki öngörülen alanlar içinde bulunduğu, yıllık yatırım programlarında yer aldığı bölüm ve proje numarası, yararlanabileceği teşvik tedbirleri gibi bilgiler bu bölümde açıklanır.

15. İşletmeye Verilecek Hukukî Şekil

Projeyi gerçekleştirecek işletmenin ne tür bir sermaye şirketi ya da kooperatif kuruluşu olduğu belirtilir.

TEKNİK İNCELEME

Yatırım projelerinin hazırlanmasında teknik yönden yapılan incelemeler, üretim için zorunlu girdilerin ve üretilecek malların niteliklerinin belirlenmesi, kuruluş yeri seçimi, üretim kapasitesinin seçimi, kullanılacak üretim teknolojisinin, makine ve donatımın seçimi, fabrika yerleşim planlarının hazırlanması ve üretim maliyetinin hesaplanması gibi konuları kapsamaktadır.

ÜRETİM İÇİN ZORUNLU GİDERLERİN VE ÜRETİLECEK

MALLARIN NİTELİKLERİNİN BELİRLENMESİ

Teknik yapılabirlik incelemelerinde öncelikle üretim için zorunlu hammadde, malzeme, yakıt, enerji, su, arazi, işgücü, ulaştırma hizmetleri vb. girdilerin miktarının, maliyetinin, niteliklerinin, sürekli ve güvenilir bir şekilde elde edilebilme olanaklarının belirlenmesi gerekmektedir. Bu hususlar yalnız bir kuruluş yeri için değil, olası kuruluş yerlerinin her biri için ayrı ayrı incelenmelidir. Çünkü ülkenin çeşitli yörelerinde mevcut kaynak ve olanaklar bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Sanayiinin gereksinmelerinin yurt içinden ekonomik bir şekilde sağlanamaması durumlarında ithali zorunlu girdilerin olası kuruluş yerlerine ulaştırma giderleri de dikkate alınmalıdır.

Öte yandan, hammadde kaynakları seçilecek üretim yöntemini de önemli ölçüde belirleyecektir. Bu nedenle, zorunlu girdilere ilişkin araş

tırma ve incelemelerin kuruluş yeri ve üretim yöntemi seçimi çalışmalarıyla birlikte yürütülmesi uygun olacaktır.

Teknik inceleme çerçevesinde, üretilecek malların fiziksel ve kimyasal özellikleri ile kullanım alanlarının yarısına, ülkemizdeki uygulamaya göre teşvik belgesi alabilmek için, kimya ve ilaç sanayiinde ana ve yan ürünlerin neler olduğu ve nasıl değerlendirileceği gibi hususların da ayrıca belirtilmesi gerekmektedir.

KURULUŞ YERİ SEÇİMİ

Bir işletmenin kârlı, verimli ve ekonomik bir şekilde çalışabilmesi seçilen kuruluş yerine büyük ölçüde bağlı bulunmaktadır. Başka bir deyişle, işletme için uygun bir kuruluş yerinin belirlenmesi sorunu, kârlılık, verimlilik ve ekonomiklik gibi amaçlar göz önünde bulundurularak çözümlenmeye çalışılacaktır.

Öte yandan, bir özel işletmenin yer seçiminde kârın maksimumlaştırılması temel amaç olurken, bir kamu işletmesinde verimlilik, ekonomiklik, birim başına en düşük maliyetle üretim ve satış gibi amaçların öncelik kazandığı söylenebilir.

Olası kuruluş yerlerinden her biri için girdilerin miktarını, kalitesini ve maliyetini gösteren karşılaştırmalı bir inceleme yapılmalı ve ilkece mamul birimi başına en düşük toplam maliyeti sağlayacak yer seçilmelidir. Elverişsiz bir kuruluş yerinin seçilmesi durumunda işletme, bölgesel hammadde, işgücü, enerji ya da yakıt kaynaklarının yetersiz, elverişsiz ya da pahalı oluşu, yüksek taşıma giderleri gibi sürekli bazı güçlüklerle karşılaşacaktır. Bir işletmenin kurulması büyük miktarda ve uzun yıllara yönelik bir yatırım faaliyeti olduğundan yer seçiminde yapılan bir yanlışlık daha sonra önemli kayıplara katlanmaksızın düzeltilemeyecektir.

Kuruluş yeri incelemelerinde mamul için mevcut ve olası pazarların yeterliliği, hammadde kaynaklarına yakınlık, işgücü, arazi, alt yapı tesislerinin varlığı, ulaşım olanakları vb. çeşitli değişkenler üzerinde durulmaktadır. Değişkenlerin göreceli önemleri bir sanayi dalından ötekine değişmektedir. Bu nedenle, kuruluş yeri incelemeleri işletmenin çalıştığı iş kolunun özel gereksinmelerine dayandırılmak, olası bir seçeneğin önce birincil, sonra da ikincil gereksinimleri karşılayıp karşılamadığı ya da ne ölçüde karşıladığı belirlenmelidir.

Kuruluş yeri seçimini etkileyen başlıca faktörler aşağıdaki gibi sıralanabilir

:

1. Hedef Pazara Yakınlık

Pazara yakınlık faktörüne;

— Çok yer tutan ve ulaştırma gideri yüksek olan mallar (çimento, petrol ürünleri gibi) imal eden kuruluşlar,

— Taşınması pahalı ve tehlikeli olan mallar (barut, dinamit, öteki patlayıcı maddeler, radyoaktif maddeler vb.) ve üretim sürecinden sonra ağırlık ve/veya hacim kazanan mallar (tütün mamulleri, sülfürik asit vb.) imal eden işletmeler,

— Geniş çaplı ve moda değişiminden etkilenen bir bölgesel pazara hizmet eden yapımcılar (hazır giyim eşyası yapımcıları gibi),

Turistik işletmeler, teknik danışmanlık vb. hizmet kuruluşları önem vermektedirler.

Sanayide hammadde ve mamul mallara göre daha uzak mesafelerden, daha kolay taşıma olanakları arttıkça özellikle kimya sanayii işletmelerinde kaynağa yakınlık yerine tüketim merkezlerine yakınlık eğilimi giderek artmaktadır. Örneğin, petrokimya fabrikalarında ana hammadde olan etilen bir petrol yan ürünüdür. Bu nedenle, Petro-kimya tesisleri önceleri petrol rafinelerinin yakınında kurulmuşlardır. Ancak, etilenin özellikle sıvılaştırılarak tankerlerle uzun mesafelerden taşınması mümkün olduktan sonra petro-kimya işletmeleri için rafineriler yerine tüketim pazarlarına yakın kurulma eğilimi artmıştır.

2. Hammadde Kaynaklarına Yakınlık

Hammaddeye yakınlık, kolaylıkla bozulabilen, büyük hacimli, dolayısıyla taşıma gideri yüksek olan ve üretim işlemi sırasında ağırlığından fazla miktarda kaybeden hammadde için önemli bir faktördür. Örneğin, şeker ve şeker mamulleri ile sebze, meyve ve balık konserve yapımcıları, et ve süt gibi tarımsal ürünleri işleyen sanayiler, çelik, alüminyum, elektrik vb. imal eden işletmeler hammadde ve mamul malların yetiştirildiği ya da çokça bulunduğu bölgelere yakın yerlerde kurulurlar.

3. İşgücünün Yeterliliği ve Maliyeti

Emek yoğun sanayi işletmeleri (dokuma, ayakkabı gibi) işgücü arzının bol ve ucuz olduğu yerlerde toplanırlar.

Olası kuruluş yerlerinde emek arzının yeterliliği işletme için gerekli olan emeğin niteliği açısından değerlendirilmelidir. Nitelikli işgücü gereksinmesi fazla olan işletmeler (makine, motor, motorlu araç,

saat, elektronik araç, optik aletler vb. yapımcıları) sanayileşmenin yoğun olduğu yörelerde ve büyük kentlerin yakınında yerleşmeyi tercih etmektedirler.

Emek faktörü düşünüldüğünde, işletmenin ucuz işgücüne aşın bir önem vermesi genellikle yanlıştır. Böyle bir tutum, emeğin niteliğinin ikinci planda düşünülmesi sakıncasını doğuracaktır. Ayrıca, sanayileşmiş toplumlarda asgari ücretler, artan sendikalaşma faaliyeti ve işgücünün artan hareketliliği gibi nedenlerle ücret düzeyleri arasındaki farklılıklar büyük ölçüde ortadan kalkmakta; ucuz emek bu tür toplumlarda çalışan işletmeler için kısa süreli bir üstünlük sağlamaktan öteye gidememektedir.

4. Enerji ve Yakıt

Ucuz enerji ve yakıt kaynaklarına (kömür, petrol, doğal gaz gibi) yakınlık, bunları bol miktarda kullanan elektro-kimya, demir-çelik, elektrolitik bakır, alüminyum gibi işletmeler için önemli bir faktördür. Öte yandan, uzun mesafeli elektrik iletim hatlarındaki gelişmelerin, enerjiye yakınlığın önemini pek çok sanayi kuruluşu için büyük ölçüde azalttığı söylenebilir.

5. Taşıma Giderleri

Hammaddelere ya da pazara yakın olmak zorunluluğunda olan işletmelerde ulaştırma giderleri kuruluş yeri seçimini büyük ölçüde etkilemektedir.

Hammaddelere dönük işletmelerde (dokuma gibi) hammaddelerin ağırlığı, hacmi, hangi uzaklıklardan, ne gibi araçlarla taşınacakları üzerinde durulur.

Üretim için birden çok sayıda zorunlu hammaddenin kullanıldığı durumlarda bunlardan daha çok miktarlarda ve daha az uzaklıktan taşınması gerekli olanların yer seçiminde ağırlığı olacaktır. Örneğin, demir-çelik tesislerinde kömür ve demir madenleri imalatla yaklaşık olarak aynı derecede önemlidirler. Bunların taşıma giderleri arasında da belirgin bir fark bulunmadığından, fabrikalar her iki maden rezervine yakın yerlerde kurulurlar.

Öte yandan, mamul malların taşıma tarifelerinin hammaddelerin kine kıyasla çoğu kez daha yüksek oluşu dikkate alınarak toplam taşıma giderlerini en düşük düzeye indirecek bir bölge kuruluş yeri olarak seçilmeye çalışılacaktır.

8. Su

İşletme için gerekli olan suyun yeterli miktarda, kalitede ve düşük bir maliyetle sağlanabilme olanakları da hemen her sanayi dalında üzerinde önemle durulması gereken bir sorundur.

Sanayi işletmelerinde su, imalat işlemine girdirme, soğutma, yıkama ve temizleme gibi amaçlarla kullanılmaktadır. Kuruluş yeri olarak düşünülen bölgedeki su kaynaklarının miktarının, kimyasal bileşiminin, sertlik derecesi, sıcaklık gibi fiziksel özelliklerinin incelenmesi gerekmektedir. Eğer suyun kullanım amaçlarına uygun duruma getirilmesi için tasfiyesi gerekiyorsa, bu işlem için zorunlu giderler de olası bölgeler itibariyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmelidir.

7. Öteki Faktörler

Elverişli arazi ve binaların varlığı (örneğin, bazı il ve ilçelerde belediyelerin işletmelere ucuz ya da parasız arsa vermesi, araziyi düzeltmesi, yol, su, elektrik gibi alt yapı hizmetlerini götürmesi vb.) inşaat bedelleri, bölgenin vergi ve benzeri teşvik önlemlerinden (yatırım indirimi, ihracatta vergi iadesi, ucuz krediler vb.) yararlanma olanaklarına, iklim ve yaşama koşullarına (konut, sağlık, eğitim, dinlenme ve eğlence tesisleri vb.) ilişkin özellikleri, artıkların atılmasının yol açacağı çevre kirlenmesi sorunu kuruluş yeri incelemelerinde dikkate alınan öteki faktörler arasındadır.

Yer seçiminde o sanayi dalı için önemli olan faktörler belirlenip sıralanmalı, her faktör önemine göre ağırlıklandırılmalıdır. Önerilen bir yöntemle göre, her faktörün karşısına önem derecesine göre giderek azalan rakamlar yazılır. Örneğin, faktörlerin karşısında yazılan rakamlar ve bunların anlamları şöyle belirlenir :

- 3 (Z) Zorunlu
- 2 Çok önemli
- 1 Az önemli
- 0 Önemsiz

İkinci aşamada, düşünülen bölgelerin her faktör itibariyle elverişliliği de yine rakamlarla aşağıdaki gibi gösterilebilir :

- 3 Çok elverişli
- 2 Elverişli
- 1 Az elverişli
- 0 Elverişsiz

Daha sonra da ilk iki aşamada her faktör için belirlenen rakamlar birbirleriyle çarpılarak her bölge için ağırlıklı bir toplam rakam hesaplanmış olur. Düşünülen bölgelerin öncelikle zorunlu olarak değerlendirilen faktörler açısından “çok elverişli” ya da. “elverişli” olmaları koşulu aranır. Bu koşulu karşılayan bölgeler arasında da hesaplanan ağırlıklı toplam rakamı en büyük olanlara öncelik verilecektir.

ÜRETİM KAPASİTESİNİN SEÇİMİ

Kapasite, bir işletmenin, mevcut makine ve donatımını teknik koşulların olanak verdiği en yüksek düzeyde kullanarak, belli bir faaliyet döneminde elde edebileceği maksimum üretim miktarı olarak tanımlanabilir.

Bir sınai projenin yapılabilirliğini etkileyen en önemli teknik konulardan biri de işletmenin kapasitesini doğru olarak belirleyebilmektedir. Planlanan işletme büyüklükleri saptanırken dikkate alınan başlıca hususlar şunlardır:

- O sanayi dalında halen çalışmakta olan yerli imalatçıların üretimleri ile ya da ithalat yoluyla henüz karşılanmamış olan yurt içi talep,
- İthalatı ikame etme ya da ihracatta bulunabilme olanakları,
- Söz konusu üretim alanında teknik olarak zorunlu en küçük ve ortalama birim maliyetini minimumlaştıracak optimum işletme büyüklüğü düzeyleri,
- Üretim için zorunlu girdilerin kuruluş yeri olarak seçilen bölgelerdeki miktarı,
- Kurulması düşünülen proje için sağlanabilecek finansman olanakları.

Özellikle az gelişmiş ülkelerde, sınırlı bir pazar için uygun işletme büyüklüğü ile üretim girdilerini minimumlaştırmak için teknik olarak zorunlu kapasite düzeyleri arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bu tür işletmelerde ekonomik bakımdan uygun bir büyüklük saptayarak, bu iki uç kapasite düzeyi arasında uzlaştırmacı bir çözüme ulaşılması gerekli olmaktadır. Demir-çelik ve Petro-kimya tesislerini bu duruma örnek olarak gösterebiliriz.

Proje ile üretilecek mamullere olan talebin bugün düşük düzeyde olması, ancak zamanla artacağına beklenmesi durumlarında, işletmenin başlangıçta küçük ölçekli kurulum daha sonra talep artışına göre

genişletilmesi ya da başlangıçta büyük kapasiteli kurularak, ilk yıllarda kapasitenin altında çalışması seçeneklerinden hangisinin daha uygun olacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu konuda yapılacak seçim, esas olarak, ilgili sanayi dalının özelliklerine, kullanılabilecek finansman kaynaklarına ve karşılaştırmalı maliyet ve kârlılık hesaplarına bağlıdır.

Bizde, teşvik önlemlerinden yararlanmak için düzenlenecek yapılabilirlik raporu formunda kapasiteye ilişkin olarak aşağıdaki bilgilerin yer alması öngörülmüştür:

- Proje kapasitesinin tanımlanması: Ana ve yan ürünlerin yıllık miktarları,
- Kapasitenin seçiliş nedeni,
- Daha küçük ve daha büyük üretim kapasitelerinin maliyet fiyatlarına etkisi,
- Öteki ülkelerde özellikle Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde aynı dalda üretim yapan tesislerin kapasitelerine ilişkin bilgiler.

ÜRETİM TEKNOLOJİSİNİN SEÇİMİ

Yeni bir işletmenin kuruluşuna ilişkin teknik incelemelerde, deneme dönemini başarıyla atlatmış, birim üretim maliyeti vb. bakımlardan uygunluğu ve riskinin azlığı kanıtlanmış bir üretim teknolojisi belirlenmeye çalışılmalıdır. Dünyadaki teknik gelişmelerin, özellikle kimya alanında yakından izlenmesi zorunlu olmaktadır.

Seçilen üretim yöntemi, üretim akım (proses) şemalarıyla daha kolayca açıklanabilmekte; böylece projenin ilgili makamlara daha anlaşılabilir bir şekilde sunulması da sağlanmış olmaktadır.

Teşvik belgesi için yapılacak başvurularda;

- Seçilen üretim yöntemi kısaca tanımlanacak,
- Üretim teknolojisinin seçilmesinin nedenleri, alternatif üretim yöntemleri ile karşılaştırılarak açıklanacak,
- Patent konusu olup olmadığı, üretim ve yatırım aşamasında lisans, royaltiye ya da know-how istenip istenmeyeceği gibi hususlar belirtilecek,
- Girdi ve çıktı ilişkileriyle üretimin basitleştirilmiş akım şeması ile kimya ve ilaç sanayiinde, üretime hangi maddelerden başlanacağı, her aşamadaki ana ve yan ürünler vb. formüllerle açıklanacaktır.

MAKİNE VE DONATIMIN SEÇİMİ

Zorunlu girdilerin ve ürünlerin niteliklerinin saptanması, kuruluş yerinin, üretim kapasitesinin ve teknolojisinin seçilmesi suretiyle, gerekli makine ve donatım türleri ve özellikleri de büyük ölçüde belirlenmiş olmaktadır.

Seçilen her bir makine, zorunlu kalite ve üretim düzeyini gerçekleştirmelidir. Her bir makine mümkün olan en düşük yatırım tutarı karşılığında, düşük bir enerji ve yakıt gideri ve yüksek bir verimlilikle çalıştırılabilir. Makinelerin iş güvenliği ve dayanıklılık açısından da kontrolü yapılmalıdır. Öte yandan, makineler hizmet ve onarım kolaylığı bakımından karşılaştırılmalı, sık sık ayarlanmaya ve yüksek bir bakım giderine gerek gösteren makinelerden kaçınılmalıdır. Onarım ve yenileme için gerekli yedek parçaların kolayca bulunup bulunamayacağı ayrıca incelenmesi gereken bir husustur.

Makine ve donatım konusundaki bir seçimin en son amacı, mamullerin istenen miktarlarda ve en ekonomik bir şekilde üretimini sağlayacak araçların ele geçirilmesidir.

Doğru bir seçim yapabilmek için proje sahibi kuruluşun aşağıdaki konularda bilgisi olmalıdır:

- Makinenin sağlayacağı şimdiki ve gelecekteki üretim miktarı,
- Fabrikanın faaliyette bulunacağı iş haftasının uzunluğu ve günlük vardiya sayısı,
- Bugünkü tesislerin yeni makineye ne ölçüde uyum sağlayacağı ve varsa yeni makine ile birleştirilebilecek makine ve donatım türleri.

Kurulacak fabrikanın makine ve donatımın tümünü belli bir ölçeğe göre küçültülmüş olarak gösteren mühendislik şemaları çizilir. Seçilen makinelerin listesi bu şemadan yararlanılarak hazırlanır. Bu liste makine ve donatımın yaklaşık olarak maliyetlerini tahmin etmede kullanılacaktır.

FABRİKA YERLEŞİM (LAYOUT) PLANLARININ

HAZIRLANMASI

Fabrika yerleşimi, üretim alanlarının, üretim makinelerinin ve yardımcı tesislerin, mamul üretiminde etkinliği sağlama amacına uygun bir şekilde fabrika içinde yerleştirilmesi ve düzenlenmesidir.

Fabrika yerleşiminde ana amaç tüm üretim araçlarının en uygun bir şekilde işletme bünyesinde düzenletirilmesi yoluyla kârın maks-

mumlaştırılmasını sağlamaktadır. Bir başka genel amaç ise, üretimdeki darboğazları önlemek suretiyle fabrikadaki iş akımını geliştirmektir.

Kullanılacak imalat şekli fabrika yerleşim planlarını etkilemektedir. Sürekli bir imalat şeklinin kullanıldığı durumlardaki yerleşme düzeni kesikli bir imalat usulünün kullanıldığı durumlardaki yerleşme düzeninden çok farklı olacaktır. Sürekli imalatla hammadde ve malzeme birleştirilmiş bir dizi makinede kesintisiz bir şekilde işlenerek mamul hale getirilmektedir. Örneğin, televizyon ve otomobil yapımında bu tür imalat şekli kullanılmaktadır. Kesikli imalatla ise hammadde ve malzeme birbirinden ayrı üretim bölümlerinde işlenerek tamamlanmaktadır. Bu takdirde mamullerin, en ekonomik sonuçları vermek üzere ne büyüklükte yığınlar halinde üretileceği sorunu ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan, fabrikanın üzerinde kurulacağı alanın genişliği ve topografik yapısı da hem binanın şeklini hem de üretim bölümlerinin fabrika içinde yerleştirilme şekillerini etkilemektedir.

ÜRETİM MALİYETLERİNİN HESAPLANMASI

Üretim maliyetini oluşturan gider kalemleri aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

1. Değişken Giderler

Üretim hacmi ile birlikte değişen dolaysız hammadde ve işçilik giderleri.

2. Sabit Giderler

Üretim hacmine bağlı olmaksızın her bir çalışma dönemi için sabit olarak belirlenen, binaların, makine ve donatının amortisman, kira giderleri, personel maaş ve ücretleri, emlak vergileri gibi.

3. Yarı Değişken Giderler

Üretim hacmine kısmen bağlı olan gider kalemleridir. Enerji ve yakıt giderleri, bakım ve onarım giderleri, fazla çalışma ücretleri, ustabaşı ücretleri, gözetim ve denetim giderleri vb.

Üretilecek mal ya da hizmetlerin maliyetlerini oluşturan gider unsurları, işletme dönemi giderleri olarak tanımlanır. Projenin faydalı ömrü süresince planlanan yıllık çalışma düzeylerine göre yapılması zorunlu harcamalarının tümü işletme giderleri içinde düşünülür.

Yatırım projelerinin hazırlanması çalışmalarında maliyetler hesaplanırken;

— Üretim bölümlerinin birbirleriyle olan ilişkileri dikkate alınarak her bir bölümdeki giren, çıkan ve kayıp madde miktarları belirlenir.

— Üretim işlemi için zorunlu girdilerin kullanım miktarları ve fiyatları saptanır.

— Her bir gider kaleminin üretim hacmi ile olan değişme ilişkisi belirlenir.

— Farklı kapasite kullanım oranlarında, üretilen mal ve hizmetlerin toplam ve birim maliyetleri hesaplanır.

Üretim maliyetlerinin hesaplanmasında genel olarak dikkate alınan gider kalemleri şunlardır :

1. Hammaddeler

Belli bir mamulün üretiminde doğrudan doğruya kullanılan, şeklini ya da bileşimini değiştirerek mamulün bünyesine giren, miktar ve değer olarak üretimde önemli payı olan maddelerdir. Örneğin;

- Pamuklu dokumada pamuk ve pamuk ipliği,
- Yünlü dokumada merinos yapağı, viskon ipliği, kamgam iplik,
- Çimento üretiminde, kil kalker, klinker,
- Plastik üretiminde, etilen, propilen, asetilen, butadien, monovinil asetilen, hidroklorür, aset aldehit vb.;
- Gübre üretiminde fosfat kayası, kömür, petrol, pirit ve kükürt,
- Kâğıt üretiminde selüloz,
- Demir çelik tesislerinde maden kömürü, demir cevheri, manganez, kireç taşı, dolomit hammadde olarak kullanılır.

İşletmenin ana ve yardımcı üretim bölümleri, bunlar arasındaki madde giriş çıkışları akım şemalarında gösterilir. Bu şemalardan yararlanarak her bir faaliyet döneminde üretilmesi planlanan mamul ve yarı mamul miktarından geriye doğru gidilerek ve her bir üretim bölümünde ortaya çıkacak kayıplar ve ürünler dikkate alınarak üretim bölümleri itibariyle gerekli hammaddelerin miktarları ve nitelikleri uzman mühendislerce belirlenir.

Hammaddeler, proje çalışmalarının yapıldığı dönemdeki cari fiyatlara ve bu fiyatlarda gelecek dönemlerde ortaya çıkması olası değişik-

İlklere göre fiyatlandırılır. Hammaddelerin maliyet bedeli olarak fabrikaya giriş maliyetleri esas alınır. Bu maddelerin ithal edilmesi durumunda navlun, sigorta, gümrük ve yurt içi yükleme ve boşaltma giderleri de maliyet bedeli içinde düşünülmektedir.

Hesaplanan hammadde miktarları maliyet bedelleri ile çarpılarak hammadde tutarları tahmin edilir.

2. Dolaysız İşçilik

Mamullerin üretiminde doğrudan doğruya kullanılan ve kapasite kullanım miktarına bağlı olarak artıp azalan bir maliyet kalemidir.

Dolaysız işçilik giderlerinin hesaplanmasında gerekli saat başına cari ücretler esas alınmakta; belli bir faaliyet dönemindeki üretim için gerekli vasıflı ve vasıfsız iş gücü grupları itibariyle belirlenmektedir. Saat başına ücretler, işveren sigorta payı, ikramiye, yemek ücreti vb. yan ödemeler zorunlu çalışma saatleriyle çarpılır her ücret grubu için ayrı ayrı toplanır. Böylece toplanan dolaysız işçilik tutarı faaliyet dönemi itibariyle tahmin edilmiş olur. Hesaplamalarda genellikle cari ücretler esas alınmakta, gelecek dönemlerde meydana gelmesi beklenen ücret artışları da göz önünde bulundurulmaktadır.

3. Yardımcı Maddeler ve İşletme Malzemesi (Dolaylı Malzeme)

Yardımcı maddeler, mamullere dayanıklılık, esneklik, kullanılabilirlik gibi nitelikler kazandırmak için kullanılan ve mamullerin oluşumuna yardımcı olarak katılan maddelerdir. Boyalar, katkı ve dolgu maddeleri vb.

İşletme malzemesi ise, mamullerin yapısına girmeksizin üretime yardımcı olan maddelerdir. Yağlar, onarım, temizlik malzemesi (sabun, soda vb.) yedek parça gibi.

Bunlara ilişkin maliyet bedelleri hammaddeler için açıklanan şekilde hesaplanabilir.

4. Dolaylı İşçilik

Ana üretim bölümlerinde dolaysız işçi olarak çalışanların dışındaki işçi ve memurlara (bekçi, odacı, şoför, teknisyen, büro memurları gibi) ödenen ücretlerdir; işçilik ve personel giderleri olarak iki grup altında toplanabilirler.

Bu tür işçilik tutan saat ücretleri ve yan ödemeler her grup için ayrı ayrı belirlenerek hesaplanmalıdır.

5. Enerji, Yakıt ve Su

İşletmede kullanılan, elektrik, havagazı, kömür, fuel oil vb. giderleri içermektedir.

Enerji işletme içinde üretildiğinde, ayrı bir yardımcı bölüm olarak ele alınır ve giderleri belli bir dağıtım anahtarı ile öteki işletme bölümlerine yüklenir.

Enerji işletme dışından sağlandığında, kapasite kullanım oranlarına göre belirlenen gereksinme miktarları tarife fiyatlarıyla çarpılarak enerji giderleri tutarı talimin edilir.

İşletme bölümlerinde değişik amaçlarla kullanılan su miktarları ve maliyetleri tahmin edilerek bu gider kaleminin tutarı da hesaplanır.

6. Amortisman Giderleri

İşletmenin, bina, makine ve donatım gibi maddi sabit değerleri ile kuruluş giderleri, araştırma ve geliştirme giderleri gibi maddi olmayan sabit giderlere ilişkin olarak değişik oranlarda amortisman ayrılır. Sermaye yoğun üretim alanlarında amortismanlar genellikle en büyük gider kalemini oluşturmaktadır.

Sabit değerlerin varsa hurda değerleri maliyet bedellerinden düşülerek amortisman gideri hesaplanır. Yatırım dönemi faizleri de toplam yatırım içindeki oranlarına göre ilgili sabit değerler arasında dağıtılarak amortisman tabi tutulmalıdır.

Ülkemizde Vergi Usul Kanununa göre amortisman ayırmaya sabit değerlerin aktife girdiği yıldan itibaren başlanır ve amortismanlar yıllık olarak hesaplanır. Projelerde işletmeye açılma hangi ay olursa olsun amortismanlar yıllık olarak hesaplanarak ayrılmaya başlanacaktır.

7. Bakım ve Onarım Giderleri

İşletme içinde ve dışında yaptırılacak her türlü bakım ve onarım giderlerini içerir.

8. Lisans ve Patentler

Proje ile üretilen mal ya da hizmetin üretim ve satış hakkının elde edilmesi için bunların lisans ya da patentine sahip kişi ya da kurumlara yapılan ödemelerdir. Bu ödemeler kuruluş sırasında yapıldı

ğında projenin yatırım maliyetine eklenir. Her yıl amortisman yolu ile itfa edilerek o döneme ilişkin işletme giderlerine eklenir.

Üretime bağlı lisans ve patent ödemeleri ise, bunlara ilişkin anlaşmalarda belirtilen esaslara göre yıllık işletme giderleri içinde gösterilirler.

9. Kiralar

Bina, makine ve donatımın kiralanması durumunda her yıl ödenecek kiralar bu kalemde gösterilir. Kiralar için peşin ödeme yapıldığında ilgili dönemler için tahakkuk ettirilecek kira giderleri yıllık işletme dönemi giderleri arasında gösterilir.

10. Sigortalar

Sabit değerler, stoklar vb. varlıklarla ilgili olarak yaptırılacak yangın, kaza gibi sigortalar için sigorta şirketlerine ödenecek primlerdir.

EKONOMİK İNCELEME

Ekonomik yapılabilirlik incelemesi teknik inceleme ile birlikte yürütülebilir ve proje ile üretilecek mal ya da hizmete ilişkin pazar araştırması, ekonomik kârlılık ve ulusal ekonomi açısından sağlanacak yararlar gibi konuları içerir.

PAZAR ARAŞTIRMASININ YAPILMASI

Kuşkusuz hiç bir proje mamul için yeterli bir pazar olmadığı takdirde başarılı olamayacaktır. Üretim giderlerini karşılayacak ve normal bir kâr bırakacak fiyattan mamul için yeterli bir pazar bulunduğu ya da yakın bir gelecekte pazarın yeterli büyüklüğe ulaşacağı belirlenmeden bir sanayi projesinin yürütülmesine başlanılamayacaktır.

Uygulamada çok az proje için böyle bir pazar sorunu yoktur. Çünkü alıcılar önceden kesinlikle bilinmektedir. Örneğin, bir motorlu kara taşıt aracı montaj fabrikasına parça imal eden bir işletme için pazarlama sorunu olmayacaktır. Bu projeler için pazarlama sorunu mamul için talebin, yeni işletmenin üretim giderlerini karşılayacak ve ona normal bir kâr sağlayabilecek genişlikte olup olmadığını belirlemekle sınırlıdır.

Önceden boyutları kesin olarak bilinen bir pazarı olmayan projelerde pazarın ayrıntılı bir araştırması proje incelemesinde en önemli

konulardan birisidir. Pazar ne büyüklüktedir? Ne ölçüde genişleyebilir? Pazarın ne kadarı ele geçirilebilir? İhraç etme olanağı var mıdır? Mamuller kaçta satılabilir? Üretilen mallara ilişkin özel pazarlama sorunları nelerdir?

İlk sorun için varsa mamule ilişkin yurt içi üretim ve ithalat istatistikleri incelenir. İstatistiksel serideki rakamların toplamı mevcut pazar hakkında bir fikir verecektir. Üretilen malların tümüyle aynı olmayan kalemlere ilişkin rakamlar incelemenin dışında tutulmalı, ancak bunların ikame malları olabilme niteliği de göz önünde bulundurulmalıdır. Rakamlar son on yıllık bir dönem için toplanırsa pazardaki uzun süreli gelişme eğilimi kolaylıkla görülebilecektir. Eğer mamul ülkede henüz üretimine başlanacak yeni bir mamul ise bu mamul için öteki ülkelerde gözlenen pazar eğilimleri incelenmelidir.

Mamul yakın ikame mallarının rekabeti ile karşı karşıya ise (sabunun, kimyasal deterjanların giderek artan rekabetiyle karşılaşması gibi) ikame malları için mevcut pazarın gelişme eğilimlerinin de incelenmesi ve iki pazarın çeşitli ülkelerde ne şekilde işlediğinin incelenmesi uygun olacaktır.

Ülkede proje konusu malların ithali, kotalar vb. kambiyo kontrolleri ile sınırlandırılmışsa, ithalat rakamları pazarın büyüklüğüne ilişkin tahminler açısından yanıltıcı olacaktır. Böyle durumlarda, eğer bu tür kontroller olmasa idi malın ithal miktarının ne olacağının tahmin edilmeye çalışılması gerekir. Mamul için aşırı yüksek pazar fiyatları da arzın talebe göre sınırlı olduğu konusunda bir fikir verebilir.

Ara malı yapımı için önerilen projelerde pazar araştırması, bu malı alıp kendi üretimlerinde kullanacak işletmelerin mevcut ve beklenen üretim kapasitelerinin ve en son mamule ilişkin pazarın incelenmesini de içermelidir.

Pazar araştırmasında doğru pazarlama bölgelerinin incelendiğinden emin olmak gerekir. Çimento, gübre gibi bazı ürünler genellikle sınırlı bir bölgesel pazara sahiptirler. Ne var ki, bazen bu mamuller için de ulusal ya da uluslararası bir pazar var olabilir.

Bazı durumlarda pazar bölgesi rakiplerinkine kıyasla değişebilir. Çünkü, yeni bir imalat yöntemi üretim giderlerini azaltabilir; ya da yeni bir ulaştırma olanağı taşıma giderlerini düşürebilir. Projenin ekonomik analizi bu nedenle proje ve rakip işletmeler için nerelerin gerçek pazar bölgelerini oluşturduğuna ilişkin değerlendirmeleri de kapsamalıdır.

Talep tahminlerinde kullanılan yöntemler ve yapılan hesaplamalar ayrıntılarıyla açıklanmalı, bulunan sonuçlar her yıl için ayrı ayrı olmak üzere bir tablo halinde gösterilmelidir. Uygulamada en çok kullanılan tahmin yöntemleri regresyon ve trend analizleridir.

Tahminler belli varsayımlara dayandırılmalıdır. Bir varsayım, yurt içi gelişme hızıdır. Bu konuda o endüstri dalında daha önceki yıllarda gerçekleştirilen kalkınma hızı rakamları gerekli düzetmeler yapılarak sonraki dönemlere ilişkin tahminlerde kullanılabilir. Ya da benzer koşullardaki ülkelerde o sanayi dalındaki gelişme hızı rakamları bu konuda aydınlatıcı olabilir. Tahminler nüfus artış hızlarıyla da ilişkilendirilebilir; ya da yakın veya bağlı sanayi dallarındaki gelişmelere dayandırılabilir. Örneğin, ülkemizdeki bir gübre projesi için talep büyüme hızı, Devlet Su İşlerinin sulama projeleriyle ekilebilir alanlarda planlanan artış hızı ile ilişkilendirilebilir; ya da örneğin, çimento talebindeki büyüme oranı, konut, fabrika, karayolu, baraj vb. inşaat için öngörülen uzun süreli planlara dayanılabilir.

Talep tahminleri proje konusu mamulün başka mamulleri ikame edici bir mal olarak daha geniş bir kullanım alanına sahip olacağına ilişkin varsayımları da içerebilir. Bu durum çoğu kez görelî fiyat azaltmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkabilir.

Proje mevcut ve olası pazarın ne kadarını ele geçirebilir? Bu önemli soruya getirilecek yanıt rakip işletmelerin üretim kapasiteleri, kaç yıldan beri faaliyette bulundukları, genişleme (tevsî) planları, kullandıkları imalat yöntemleri ve donatımın özellikleri, kârlılık düzeyleri, mali durumları, yönetimlerindeki etkinlik vb. konularda ayrıntılı bilgi toplanmasını gerektirir.

Mamul için talebin sürekli ve hızlı bir şekilde büyümesi ve yerli üreticilerin tam kapasitede ve kârlı bir şekilde çalışıyor olmalarına rağmen artan talebi karşılayamamaları durumunda proje için çekici bir pazar var demektir. Ya da mevcut yurt içi kapasite talebi karşılamak için yeterlidir. Ancak kurulu kapasitenin modası geçmiş tir ve daha iyi kalitede ve/veya düşük maliyetle üretimde bulunabilme gücüne sahip olan proje konusu yeni işletme ile ikame edilebilir.

Ülkede henüz yeni olan bir malın üretimi durumunda pazarın alım kapasitesi daha az belirgindir. Bu tür malların pazarlanması, zaman tüketici pahalı ve riskli bir iş tir. Bu nedenle, gelişme yolundaki bir ülkede yatırımcı yeni bir malı ilk imal eden olmak istemeyecektir. Eğer yeni mamul benzer koşullardaki ülkelerde başarıyla uygulanmış sa riski yüklenmek makul karşılanabilir. Aksi halde, yapımcıların ge

nel olarak yeni mamul için bekleyişler daha belirginleşinceye kadar beklemleri önerilir.

Bir projenin üreteceği mamulün bir kısmının ya da tümünün dış pazarlarda satışı veya ithalatı ikame etmesi düşünülüyorsa, ülkenin düşük maliyetli hammadde, kömür, fuei-oil, işçilik gibi girdiler yönüm den sahip olduğu üstünlük, ithal edilen mallara ilişkin yurt dışı navlun ve sigorta giderleri, gümrük vergileri, kambiyo kontrolleri ve öteki ithalat kısıtlamaları vb. etmenler dikkate alınarak, önerilen işletmenin aynı sanayi dalında çalışan yabancı kuruluşlar karşısındaki rekabet gücü açıklıkla belirlenmelidir.

Bir malın satış fiyatının saptanması da önemli bir sorundur. Yeni bir malın üretimi durumunda benzer ya da ikame mallarının fiyatları, eğer elde edilebilirse benzer koşullardaki ülkelerde aynı mallar için belirlenen fiyat düzeyleri göz önünde bulundurulmalıdır. Halen ithal edilmekte olan mallarla sağlıklı, serbest rekabet koşullarına uygun bir karşılaştırma yapabilmek için bu malların CİF fiyatlarının dikkatle alınması gerekmektedir. Malın toptancılara, perakendecilere ve en son alıcılara yapılan satış fiyatlarına ilişkin bilgiler pazarlama giderlerine ilişkin tahminlerin yapılmasına da ışık tutacaktır.

Pazarlama araştırmalarıyla malın dağıtım mekanizmasına ilişkin sorunlar üzerinde de durulur. Malın pazarlanmasında ne tür dağıtım kanallarına gerek olduğu, tüketicinin zevk ve tercihlerinin reklam ve öteki satış arttırıcı çabalarla ne ölçüde etkilenebileceği, alıcıya satış sonrası sağlanacak bakım, onarım hizmetleri vb. konulara açıklık kazandırılmaya çalışılacaktır.

Pazar araştırmalarında en çok kullanılan bilgi kaynakları, ithalat, ihracat, yurt içi üretim, stoklar kamu mâliyesi, ulaşım vb. konulara ilişkin olarak ilgili kamu kuruluşlarınca yayınlanan ekonomik göstergeler, sanayi sayımları, araştırma ve meslek kuruluşlarınca yapılan araştırmalar ve mesleki yayınlardır. Bu ikinci bilgi kaynaklarının yetersiz olmaları durumunda projeye ilişkin veriler, anket, gözlem gibi birincil bilgi kaynaklarından sağlanır.

PROJENİN EKONOMİK KÂRLILIĞININ VE ULUSAL EKONOMİYE ETKİLERİNİN ÖLÇÜLMESİ

Özel sektörün proje seçiminde pazar fiyatları üzerinden hesaplanan kârlılığı maksimumlaştırmak yeterli bir ölçüt olabilirken, kamu sektöründe proje seçimi için yapılan değerlendirme çalışmalarının en belirgin özelliği kalkınma planlarında öngörülen çok çeşitli ekonomik ve

toplumsal amaçların göz önünde bulundurulmasıdır. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarınca yürütülecek projelerde hükümetin teşvik önlemleri v-b. konularda desteğini sağlamak üzere, ulusal ekonomi açısından beklenen yararların ve kârlılığın yetkili makamlara ve finansman kumullarına açıklanması gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde fiyat mekanizması çeşitli nedenlerle iyi çalışmadığından ulusal ekonomi açısından yapılan kârlılık hesaplamalarında girdilerin ve çıktıların kıtlık derecelerini ve gerçek ekonomik değerlerini daha doğru bir şekilde yansıtmak üzere pazar fiyatları yerine gölge fiyatlar denilen toplumsal fiyatlar kullanılacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde fiyat mekanizmasının projelerin ekonomiye katkılarını ölçmede yetersiz kalma nedenleri aşağıdaki gibi açıklanmaktadır.

1. Gelişmekte olan ülkelerde emek pazarı, yaygın bir gizli ve açık işsizlik, tarım kesiminde işçilerin çoğunlukla aile bireylerinden oluşması, sanayi sektöründe artan sendikalaşma eğilimi, asgari ücret yasaları vb. nedenlerle kurumsal olarak açıklandığı şekilde işlememektedir.

Ücretler, genellikle, emeğin toplumsal fırsat maliyetini olduğundan daha yüksek düzeyde yansıtmaktadır. Dolayısıyla, ekonomi açısından yapılan hesaplamalarda işçiye ödenen ücretlerin kullanılması yanıltıcı olacaktır.

2. Sermaye pazarına hükümetin müdahalesi, örgütlenmiş bir pazarın yokluğu, pazar hakkındaki bilgisizlik, sermaye arzındaki tekel durumları gibi faktörler bu ülkelerde çok çeşitli faiz oranlarının varlığına neden olmaktadır.

3. Kalkınmakta olan ülkelerde döviz arzının, döviz talebini karşılayamaması nedeniyle, kambiyo kontrollerine gidilmektedir. Dövizin gerçek ekonomik değerini yansıtan arz-talep denge fiyatı resmi kurun üstünde olduğundan proje hesaplamalarında resmi kurun esas alınması kaynakların yanlış dağıtılmasına yol açabilecektir. Döviz fiyatının düşük tutulması, ithalat sektörünün kârını olduğundan yüksek gösterirken, ihracat sektörünün kârını olduğundan daha az değerlendirir ve gelişmesini engeller.

4. Gelişmekte olan ülkelerde büyük ölçekli projeler ekonomide başka alanlardaki projelerin verimlilik ve kârlılığını dolaylı olarak etkilemektedirler. Çok sayıda sektörle girdi-çıkı ilişkisi bulunan kilit sektör ve alt yapı projelerinde sağlanan dışsal tasarruflar bazen özel kârlılığın çok üzerine çıkabilmektedir.

5. Piyasa fiyatlarına yansıtılan dolaylı vergiler ve sübvansiyonlar mal ve hizmetlerin gerçek ekonomik değerlerini bozucu faktörler arasındadır. Dolaylı vergiler yatırımcı açısından bir maliyet unsuru olduğu halde, makro ekonomik kârlılık hesaplamalarında bir maliyet unsuru olarak kabul edilmezler. Oysa, sübvansiyonlar devlet tarafından üreticilere sağlanan mali yardımlardır; ulusal ekonomi açısından yapılan değerlendirmelerde üretimin maliyetine eklenmeleri ya da satış gelirlerinden düşülmeleri gerekir.

Gizli ve açık işsizliğin yaygın olduğu ekonomilerde projenin ne ölçüde bir işgücü kullanma olanağı sağlayacağı ve işsizlik sorununun çözümüne ne ölçüde yararlı olacağı belirlenmelidir.

Öte yandan, gelişme yolundaki ülkeler çoğu kez bir döviz yetersizliği sorunu ile karşı karşıyadırlar. Bu nedenle, projeye ilişkin incelemelerde döviz etkilerinin özenle hesaplanması gerekmektedir.

Projelerin ödemeler dengesi üzerindeki etkileri olumlu ve olumsuz! yönde olabilir. Eğer üretilecek mallar ihraç edilecekse, bu durumda proje ekonominin döviz kaynaklarını arttıracaktır. Projenin, ithal ikamesi sağlayan mal ve hizmet üretimiyle ilgili olduğu durumlarda da daha önce yapılan ithalatın döviz maliyetine eşit bir döviz tasarrufu olacaktır.

Projenin ihracatı artırıcı ya da ithalatı ikame edici etkisi dolaylı olarak ortaya çıkabilir. Üretilecek mallar ara malı ya da yatırım malı niteliğinde olup ihraç edilen ya da ithal edilmekte olan malların üretiminde kullanılmakta ise döviz kaynaklarının artmasına ya da bir ölçüde tasarrufuna dolaylı bir katkı vardır.

Öte yandan, projeler gerek kuruluş gerekse işletme dönemlerindeki döviz harcamaları yönünden ülkenin ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Kullanılan girdiler ya ekonomideki olası öteki alanlardaki kullanım miktarlarını azaltacak ya da girdinin ülke içindeki kullanım miktarı değişmeyecek ve ek gereksinme ithal yoluyla karşılanacak, ödemeler dengesi üzerinde bu ithalatın maliyetine eşit tutarda olumsuz bir etki meydana gelecektir.

Dış borçlanma durumunda maliyet, borcun geri ödeme koşullarına göre belirlenecek, döviz kaynakları geri ödeme döneminde öteki kullanım alanlarından bir miktar uzaklaştırılmış olacaktır.

Projenin brüt döviz gelirlerinden dış borç ödemeleri, ithal edilen hammadde, malzeme ve yedek parçalar için ödenmesi gerekli dövizler, yabancı danışman ücretleri vb. çıkarılarak projenin net döviz kazancı ya da tasarrufu hesaplanır. Bu rakam yatırımın döviz maliyeti ile kar

şılaştırılarak projeden sağlanacak net döviz kazancı ya da tasarrufuyla başlangıçtaki döviz maliyetinin ne kadar sürede karşılanacağı hesaplanır.

Formülle .gösterirsek;

Döviz Olarak Geri Ödeme Süresi

YDM

DK-DG

YDM — Yatırımın döviz maliyeti

DK = Yıllık ortalama döviz kazancı ya da tasarrufu

DG = Yıllık ortalama döviz gideri

Projenin tahmini ekonomik kârlılığı çok yüksek, ticari kârlılığı düşük ise hükümet bu projeye, yatırım için normal bir kâr sağlamak üzere özel teşvik ve sübvansiyonlar tanıyabilir. Öte yandan, projenin ulusal ekonomi açısından kârlılığı düşük ya da negatif olduğunda hükümet bu projeyi teşvik etmez. Üstelik, ithal edilen sermaye mallarının kıt döviz kaynaklarını daha da tüketmesi durumunda projenin uygulanmasını engelleyebilir.

Ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ön fizibilite raporlarında, yatırımların ulusal ekonomi üzerindeki etkileri aşağıdaki ölçütlerle değerlendirilmektedir :

a. Projenin tam kapasite düzeyinde sağlayacağı yıllık katma değer. Personel ve işçilik ödemeleri, faizler, kiralar, sigortalar ve vergiden önceki kâr şeklindeki faktör gelirleri toplamı net katma değeri gösterir. Buna amortismanlar ve dolaylı vergiler eklenirse brüt katma değer tahmin edilmiş olur.

b. Nitelik itibarıyla ve sayıca proje için gerekli personel miktarı ve ödenecek yıllık maaş ve ücretler,

c. Çalıştırılan kişi başına yatırım ve üretim;

Toplam Yatırım Maliyeti

Kişi Başına Yatırım =

Personel Sayısı

Tam Kapasitedeki Proje Gelirleri

Kişi Başına Üretim =

Personel Sayısı

d. Yatırım süresi ve işletme dönemi içinde gerekli yıllık ve toplam döviz harcamaları sağlanacak yıllık ve toplam döviz kazançları ya da tasarrufu ve projenin toplam olarak net döviz etkisi,

e. Projenin Ortak Pazar ülkeleri karşısındaki rekabet gücü.

MALİ İNCELEME

Projelerde mali inceleme, toplam yatırım tutarının hesaplanması, yatırım harcama ve finansman planlarının hazırlanması, tahmini gelir ve fon akımı tablolarının düzenlenmesi, borç ödemelerini karşılama oranının bulunması, kâra geçiş analizi, projenin geri ödeme süresi, net bugünkü değer ve iç verim oranı yöntemleriyle mali kârlılığın hesaplanması gibi konuları kapsamaktadır.

YATIRIM Tutarının (PROJE MALİYETİNİN) HESAPLANMASI

Proje maliyeti, sabit sermaye yatırımı denilen sabit varlıkların maliyet bedeli ile net döner sermaye tutarının toplamı olarak hesaplanır.

Yanlış hesaplanmış olan bir proje maliyetinin uygulanma döneminde artması sonucu proje kârlılığı olumsuz yönde etkilenecek, hatta bazen kârlılık tümüyle ortadan kalkabilecektir. Bu nedenle, yatırım projelerinde maliyet saptamaları yapılabirlik incelemelerinin en önemli aşamalarından birini oluşturmaktadır.

Yatırım tutarını oluşturan başlıca harcama kalemleri aşağıda kısaca açıklanmıştır :

1. Kuruluş Giderleri. Kuruluşa ilişkin personel, hukuki vb. giderleri kapsar.

2. Etüt ve Proje Giderleri. Genellikle, yatırıma geçilmeden önce başlayan ve deneme işletmesi dönemine kadar süren (ön projenin ve detay projenin hazırlanması, makine ve donatım şartnamelerinin hazırlanması, bina keşiflerinin yapımı, proses seçimi gibi) yerli ve yabancı danışmanlık ve mühendislik hizmetleri için yapılan ödemelerdir. Bu tür hizmetler kuruluşun uzman personeli tarafından yerine getirilebilir. Ya da bir veya birkaç danışmanlık kuruluşundan sağlanabilir.

3. Patent ve Know-How Giderleri. Kuruluş döneminde toptan olarak yapılan ödemeler sabit yatırım maliyeti içinde gösterilir.

4. Arsa Bedeli. İşletmenin üzerine kurulacağı arsanın satın alma bedeli ve satın almaya ilişkin vergi, resim, harç vb. giderler bu bölümde gösterilmelidir.

5. Arazinin Düzenlenmesi ve Hazırlık Yapılarına İlişkin Giderler.

Arazide gerekli kazı ve dolgu işleri, şantiye binası, kanal, kanalizasyon, depo, çevreleme tesisleri vb. yapılara ilişkin maliyet bedelleri tahminlerini kapsar.

6. İnşaat İşleri Giderleri. Bu bölümün doğru bir şekilde tahmini için inşaat işleri, Ana Fabrika Bina ve Tesisleri, Yardımcı İşletmeler Bina ve Tesisleri (elektrik tesisi, su depoları, kazan dairesi, atölye, klima binası vb.) İdari Binaları, Sosyal Tesis ve Binalar (yemekhane, misafirhane, lojmanlar, kreş vb.) ve Diğer İnşaat İşleri gibi alt bölümlere ayrılarak incelenmelidir.

Ancak, yatırım projelerinin hazırlanması aşamasında mühendislik projeleri çoğu kez henüz hazırlanmamış bulunduğundan ya da bunlar üzerinde maliyet saptamaları çok zaman ve para isteyen işler olduğundan başlangıçta inşaat maliyetleri aşağıda açıklanan kestirme bir takım yöntemlerle tahmin edilebilmektedir :

— **Birim Maliyet Yöntemi.** Yapılacak inşaatın alanı ya da hacmi hesaplanır. Bunlar m² ya da m³ başına kabul edilen bir birim fiyatla çarpılarak toplam inşaat maliyeti bulunur. Ülkemizde en çok kullanılan yöntemdir.

— **Benzer Yapı Elemanlarına Ayırma Yöntemi.** Sanayi yapıları genellikle birbirine benzediğinden, proje için öngörülen inşaat, elemanlarına ayrılır. Bunların her birinin maliyeti tahmin edilip toplanarak inşaat maliyeti toplamı kestirilir.

— **Oran Yöntemi.** Benzer nitelikteki yapılar için herhangi bir kalemin maliyetinin toplam maliyet içindeki yüzdesi biliniyorsa projeye ilişkin inşaatla o kalemin keşif bedeli hesaplanır ve yüzde rakama bölünerek toplam inşaat maliyeti yaklaşık olarak bulunur.

7. Ulaştırma Yatırımlarına İlişkin Harcamalar. İşletme alanı içinde ulaşımı sağlayan iç bağlantı yolları ve işletmenin ana ulaşım yollarına, köprü, istasyon, liman gibi taşıma tesislerine bağlantısını sağlayan yolların yapım giderleri yaklaşık usullerle tahmin edilir.

8. Ana Fabrika Makine ve Donatım Giderleri. Sabit sermaye yatırım tutarının genellikle en büyük kısmını bu kalem oluşturmaktadır. Makine ve donatımın hazırlanan şartnamelere göre proforma faturaları getirtilerek buradan alınan makine bedelleri yatırım maliyeti içinde gösterilir.

9. Yardımcı İşletmeler Makine ve Donatımı. Ana fabrika makine ve donatımının çalışabilmesi için gerekli elektrik, su, yakıt, buhar, ar

tıkların atılması, yükleme ve boşaltma tesisleri, bakım ve onarım atölyeleri, laboratuvar, kazan daireleri, su depolan ve ambarlar gibi yardımcı işletmelerin makine ve donatım bedelleri yatırım maliyetine eklenir.

10. Makine ve Donatımın Taşıma ve Sigorta Giderleri. Yurt içinden sağlanacak ve ithal edilecek makine ve donatımın navlun, sigorta ve fabrikaya kadar taşıma ücretleri bu bölümde yer alır.

11. İthalat ve Gümrükleme Giderleri. Yurt dışından sağlanan makine ve donatım için ödenen gümrük vergisi, belediye payı, rıhtım resmi, ithalde alman istihsal vergisi ve damga resmi gibi giderleri kapsar.

12. Montaj Giderleri. Makine ve donatımın fabrika yerleşme planına uygun olarak monte edilmeleri için yapılan harcamalar bu bölümde gösterilir.

13. Genel Giderler. Yatırım dönemindeki, PTT giderleri, kırtasiye, aydınlatma ve ısıtma, iç ve dış seyahat giderleri, emlak alım, bina ve arazi vergileri, damga vergisi gibi kalemleri içerir.

14. Taşıt Araçları Giderleri. Hammadde ve malzemenin işletmeye, mamullerin de pazara taşınması, personel servis arabaları vb. amaçlarla kullanılacak motorlu taşıt araçları için yapılacak harcamalar burada gösterilir.

15. İşletmeye Alma Giderleri. Tesisin 2-3 ay sürecek deneme işletmesi dönemindeki hammadde, malzeme, enerji, yakıt, personel ve işçilik bakım vb. giderler toplamı olarak ayrılan fonlardır.

16. Beklenmeyen Giderler. Bazı önemli giderlerin unutulması, tahmin hataları, enflasyon, devalüasyon vb. nedenlerle proje maliyetinde ortaya çıkabilecek, önceden kestirilemeyen artışları karşılamak için yatırım dönemi faizleri dışındaki sabit sermaye tutarında % 20-30 oranında bir yükseltme yapılması uygun olacaktır.

17. Yatırım Dönemi Faizleri. Kuruluş döneminde kullanılacak kredilerin faizleri de proje maliyetine eklenmektedir.

18. İşletme Sermayesi. Kurulan bir tesisin faaliyete geçip mal ve hizmet üreterek satabilmesi için sabit sermaye yatırımına ek olarak, hammadde ve malzeme satın alınması, işçi ve memur çalıştırılması, enerji, yakıt, su sağlanması, vadeli satılan malların bedelinin alacaklar kaleminde bir süre bağlı kalması, bu tür işlemler için satış gelirlerinin gerçekleşmesinden önce bir miktar paranın elde bulundurulması gerekmektedir.

Sabit sermaye yatırıma ilişkin kalemlere işletme sermayesi (döner sermaye) de eklenerek toplam proje maliyeti tahmin edilmiş olur.

Yeni bir proje için işletme sermayesi, faaliyetler henüz başlamadan elde bulunması gerekli net işletme sermayesi tutarını ifade eder. İşletme sermayesi tahmini yapılırken, toplam cari aktifler için bir rakam hesaplanır; bunun ne kadarının kısa süreli borçlarla karşılanabileceği tahmin edilir. Cari aktiflere bağlanması gereken sermaye esas olarak beklenen kapasite kullanma oranlarına, hammadde, malzeme, işçilik ve diğer üretim giderlerine ilişkin tahminlere, üretim sürecine, satın alma ve satış koşullarına bağlı olacaktır. Normal koşullarda bir projenin toplam işletme sermayesi gereksinmesi kabaca bir hesaplama en az üç aylık parasal faaliyet giderleri tutarında öngörülebilir.

Örneğin, işletmenin ayda ortalama 5000 ton mamul üreteceği, hammadde, malzeme, işçilik ve genel giderler gibi parasal ödemelerin üretilen ton başına 800 TL. olacağı öngörülmüyor. Hammadde stoku bulundurma zorunluluğu nedeniyle giderlerin üretimden bir ay önce başlayacağını, üretimin bir ay süreceğini, mamul stoklarının satıştan önce ortalama bir ay beklemesi gerekeceğini, satılan mal bedellerinin ortalama bir ayda tahsil edileceğini varsayalım. Nakit kaynakların bir kere dönmesi için geçmesi gereken süre dört ay demektir. Aylık üretim miktarı, birim üretim maliyetiyle (amortismanlar dışındaki) bu da dörtle çarpılarak işletme sermayesi olarak bağlanması gerekli tutar 15 milyon lira (5000x800x4) bulunur. Cari oran normal olarak 2 : 1 kabul edilirse kısa süreli borçlar tutarı 7,5 milyon lira, kuruluşun kendi kaynaklarından karşılanması gerekli işletme sermayesi tutarı da yine 7,5 milyon lira olarak tahmin edilecektir. Eğer o sanayi dalında yüksek bir likidite beklenemiyor ve cari oranın 1,5 : 1 değerinde olması yeterli görülüyorsa bu durumda cari borçlar 10 milyon lira, işletmenin kaynaklarından karşılanması gereken tutar ise 5 milyon lira olarak tahmin edilecektir.

Ülkemizdeki KİT projelerinde işletme sermayesi genellikle, 1-2 aylık hammaddeler, yarı mamuller, ambalaj malzemesi dahil yedek malzemeler ve mamul stoku (1-2 aylık ürün maliyeti) ile yıllık işletme giderlerinin % 10-15'i düzeyinde elde bulundurulmak istenen nakit toplam olarak tahmin edilmekte ve proje maliyetinde dikkate alınmaktadır.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde yatırım tutarını oluşturan kalemler için aşağıdaki gibi bir tablo (Tablo : 1) düzenlenebilir.

TABLO: 1
YATIRIM MALİYETİ TABLOSU

Yatırım Kalemleri	İç Para	Dış Para	Toplam
1. KURULUŞ GİDERLERİ			
2. ETÜD VE PROJE GİDERLERİ			
3. PATENT VE KNOW-HOW ÖDEMELERİ			
4. ARSA BEDELİ			
5. ARAZİNİN DÜZENLENMESİ VE HAZIRLIK YAPILARI			
6. İNŞAAT İŞLERİ			
a. Ana Fabrika			
b. Yardımcı İşletmeler			
c. Ambarlar			
d. İdare Binaları			
e. Sosyal Binalar			
f. Lojmanlar			
g. İnşaat Makineleri Bedeli			
h. Diğer İşler			
7. ULAŞTIRMA YATIRIMLARI			
a. İç Yollar			
b. Bağlantı Yolları			
c. İskele, İstasyon Liman vb. yatırımlar			
8. ANA FABRİKA MAKİNE VE DONATIMI			
a. Yerli Makine ve Donatım			
b. İthal Malı Makine ve Donatım (FOB)			
9. YARDIMCI İŞLETMELER MAKİNE VE DONATIM			
a. Su Tesisatı			
b. Elektrik Tesisatı			
c. Yakıt Tesisatı			
d. Buhar Tesisatı			
e. Diğer Tesisat			
10. MAKİNE VE DONATIMIN TAŞIMA VE SİGORTA GİDERLERİ			
a. Yurt Dışı			
b. Yurt İçi			
11. İTHALAT VE GÜMRÜKLEME GİDERLERİ			
12. MONTAJ GİDERLERİ			
13. GENEL GİDERLER			
14. TAŞIT ARAÇLARI			
15. İŞLETMEYE ALMA GİDERLERİ			
16. BEKLENMEYEN GİDERLER			
17. YATIRIM DÖNEMİ FAİZLERİ			
SABİT SERMAYE YATIRIMI TOPLAMI			
18. İŞLETME SERMAYESİ			
TOPLAM YATIRIM MALİYETİ			
YATIRIM PROJELERİNDE YAPILABİLİRLİK			

YATIRIM HARCAMALARI VE FİNANSMAN KAYNAKLARI TABLOLARININ DÜZENLENMESİ

Yatırımın genellikle çubuk grafik yöntemi ile belirlenen uygulama planına dayanılarak yatırım harcamalarının toplam olarak yıllara dağılımını gösteren “Yatırım Harcamaları Tablosunun ve harcamaların yıllar itibarıyla hangi kaynaklardan karşılanacağını gösteren “Finansman Kaynakları Tablosu”nun hazırlanması gerekmektedir.

Çubuk grafik yöntemi 20. yüzyılın başında F.W. Taylor ve H.L. Gannt tarafından geliştirilen ve 1960'lara kadar sanayide geniş bir kullanım alanı bulan bir proje planlama ve izleme yöntemidir.

Bu yöntemde proje çeşitli faaliyetlere ya da aşamalara bölünmekle, bunların başlama ve tamamlanma tarihleri tahmin edilmektedir. Süre tahminleri zamana göre bölünmüş bir tablo üzerinde her bir faaliyet ya da aşama karşısına ve başlama ve tamamlanma tarihleri arasına çizilen çubuklarla gösterilir. Belli bir dönem sonu itibarıyla fiili gerçekleştirmeler bu çubukların içi doldurularak belirtilir. Böylece yatırım tesis döneminde, hangi faaliyetlerde programa göre gecikme olduğu veya hangi noktalarda ilerlemenin programın önünde olduğu kontrol edilebilmekte, düzeltici önlemler zamanında alınabilmektedir.

Örneğin, bir projenin yatırım dönemi faizleri dışındaki sabit sermaye yatırımı için uygulama planı basit olarak aşağıdaki gibi belirlenmiştir. (Tablo : 2)

TABLO:2
YATIRIM UYGULAMA PLANI

Proje Aşamaları	Maliyet (1000 TLİ	Toplam Yatırım Oranı %	1382		1983		1984	
1. Etüt ve Proje	200	0,5	0,5					
2. Arazi ve İnşaat işleri	9.95C	20,1	2,0	4,0	5,5	7,0	6,6	1,0
3. Makine ve Donatım	7.615	46,1		5,0	13,8	20,0	7,3	
4. Montaj	1.500	3,9				0,5	2,0	1,4
5. Diğer İşler	8.913	23,4	0,4	3,0	4,0	8,0	6,0	2,0
Toplam	38.178	100,0	2,9	12,	23,3	35,5	21,9	4,4

Uygulama planı ve yatırım dönemi faizleri dikkate alınarak yatırım harcamalarının toplam olarak yıllara dağılımını ve öz kaynaklar ve yabancı kaynaklar olarak finansman kaynaklarını yine yıllar itibariyle gösteren bir tablo aşağıdaki gibi düzenlenebilir. (Tablo : 3).

HARCAMA		— KAYNAK				TABLOSU		(Bin TL.)	
Açıklamalar		1982	1983	1984	Toplam				
YATIRIM HARCAMALARI									
.	Fiziki Harcamalar	5.688	22.449	10.041	38.178				
.	Yatırım Dönemi Faizleri	312	1.562	2.938	4.812				
.	İşletme Sermayesi	—	—	5.000	5.000				
Toplam		6.000	24.011	17.979	47.990				
FİNANSMAN KAYNAKLARI									
	Öz Kaynaklar	2.400	9.604	7.192	19.196				
	Yabancı Kaynaklar	3800	14.407	10.787	28.794				
Toplam		6.000	24.011	17.979	47.990				

İŞLETME DÖNEMİ GELİRLERİNİN VE GİDERLERİNİN HESAPLANMASI

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından çıkarılan yatırımları teşvik tebliğlerinde yer alan Yıllık İşletme Giderleri (Maliyet Hesabı) ve Yıllık Gelir-Gider Tablosu aşağıda Tablo: 4 ve 5 de gösterildiği gibidir:

TABLO. 4
YILLIK İŞLETME GİDERLERİ (MALİYET HESABI)

		Tam Kapasitede		
		İç Para	Dış Para	Toplam
		(1)	(2)	(3)
1	— HAMMADDELER			
	a)			
	b)			
	c)			
	d)			
2	— YARDIMCI MADDELER			
	VE İŞLETME MALZEMESİ			
	a)			
	b)			
	c)			
	d)			
3	— YAKIT, ENERJİ VE SU			
	a) Elektrik			
	b) Su			
	c) Yakıt-			
4	— BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ			
5	— İŞÇİLİK VE PERSONEL GİDERLERİ			
	a) Personel			
	b) İşçi			
6	— AMORTİSMANLAR			
	a) Binalar			
	b) Makine			
	c) Demirbaş			
	d) Tesisat			
	e) Know-How			
	f) Kuruluş Giderleri			
7	— GENEL GİDERLER			
	a) Kiralar			
	b) Sigortalar			
	c) Çeşitli Vergiler			
	d) İdare Giderleri			
	e) Diğer İşletme Giderleri			
8	— DOLAYLI VERGİLER			
9	— FAİZLER			
10	— SATIŞ GİDERLERİ			
11	— DİĞER GİDERLER			
	YILLIK İŞLETME GİDERLERİ			
	TOPLAMI			
	YAN ÜRÜNLER			
	NET YILLIK İŞLETME GİDERLERİ			
	TOPLAMI			
	MALİYET			

Not: Yukarıdaki gider maddelerinin işletmenin özelliğine göre sabit, değişken ve yarı değişken olanları işaretlenecek ve yarı değişken olanlar için kapasiteye göre giderin değişme yüzdesi tahmin edilecek ve sıfır kâr noktası hesaplanmaya çalışılacaktır.

TABLO: 5
YILLIK GELİR-GİDER TABLOSU

	(Bin TL)
	YILLAR
	19... 19... 19...
Yıllık Gelir Toplamı	
Yıllık İşletme Giderleri Toplamı	
Kâr ya da Zarar	
Kurumlar Vergisi	
Diğer Kanuni Kesintiler	
Net Kâr ya da Zarar	

Öte yandan Devlet Yatırım Bankası da kredi isteği ile kendisine başvuru alan projelerde İşletme Dönemi Giderleri ve Tahmini (Proforma) Gelir Tablolarının belli şekillerde düzenlenmesini öngörmektedir.

DYB'nin yaklaşımına göre, projenin ekonomik ömrü süresince öngörülen kapasite kullanma düzeylerine göre teknik incelemelerle hesaplanan üretim maliyetine (sınai maliyet), katma değer vergisi, satış giderleri (reklam, satış komisyonu vb.) genel idare giderleri ve finansman giderleri eklenerek satış maliyeti (ticari maliyet) dolayısıyla toplam işletme giderleri hesaplanmış olur. İşletme dönemi gelirleri de yine kapasite kullanım düzeylerine göre dönemlere ayrılarak ve mamul türlerine göre ayrı ayrı sınıflandırılarak tahmin edilir. Bu veriler yardımıyla projenin işletme dönemi giderleri Tablo: 6 daki gibi düzenlenebilir.

TABLO : 6
İŞLETME DÖNEMİ GİDERLERİ

Gider Kalemleri	YILLAR		
	19... (%... Kapasite Kullanma Oranı)	19... (%... Kapasite Kullanma Oranı)	19... (%... Kapasite Kullanma Oranı)
1 HAMMADDE			
.....			
.....			
2 DOLAYSIZ İŞÇİLİK			
3. GENEL ÜRETİM GİDERLERİ			
a. Yardımcı Maddeler ve İşletme Malzemesi (Dolaylı Malzeme)			
.....			
.....			
b. Dolaylı İşçilik ve Personel Giderleri			
.....			
c. Enerji Yakıt, Su — Elektrik — Yakıt — Su			
d. Amortisman Giderleri — Kuruluş Giderleri — Binalar — Makineler — Donatım — Demirbaşlar — Patent ve Lisanslar			
e. Bakım ve Onarım Giderleri			
f. Lisans ve Patentler			
g. Kiralar			
h. Sigortalar			
i. Diğer Giderler			
ÜRETİM MALİYETİ			
4. KATMA DEĞER VERGİSİ			
5. SATIŞ GİDERLERİ			
6. GENEL İDARE GİDERLERİ			
.....			
.....			
.....			
7. FİNANSMAN GİDERLERİ			
SATIŞ MALİYETİ			
İŞLETME GİDERLERİ TOPLAMI			

Devlet Yatırım Bankası'na kamu kuruluşları projeleri üzerinde yapılan incelemelerde, tahmini gelir tablolarının hazırlanmasını kolaylaştırmak için basitleştirici bazı varsayımlar benimsenmiştir:

— Üretilen mallar tümüyle satılacak, stok bulunmayacak, dolayısıyla yıllık işletme giderleri tümüyle üretilen mallara yüklenebilecektir. Yıllık işletme giderleri borç faizleri dışındaki bir tutar olarak gösterilecek, uzun vadeli borç taksitlerinin yıl sonunda ödeneceği varsayılarak basit faiz formülü ile yıllık faiz tutarları hesaplanacaktır.

— Proje gelirleri ve giderleri yalnızca kapasite kullanım düzeyindeki değişiklikten etkilenecek, tam kapasite kullanım oranının gerçekleştiği yıldan itibaren proje gelirleri ve giderleri aynı kalacaklar ya da aynı oranda değişeceklerdir. Böylece değişiklikler, gelir ve giderler arasındaki fark olarak hesaplanan proje kârını etkilemeyeceklerdir.

— Normal satış faaliyeti dışında ortaya çıkabilecek gelir ve giderler ihmal edilecektir.

Bu varsayımlara göre tahmini (proforma) gelir tablosu Tablo : 7 de gösterildiği gibi düzenlenebilecektir.

PROJENİN BORÇ ÖDEME GÜCÜNÜN ÖLÇÜLMESİ

Yapılabilirlik incelemelerinde projenin borçlarını ödeyebilme gücü “fon akımı tablosu” ve “borç ödemelerini karşılama oranı” ile açıklanabilir.

TABLO: 7

TAHİMİNİ GELİR TABLOSU

YILLAR

19... 19... 19...

Açıklamalar

1. PROJE GELİRLERİ

(Yurt içi satışlar, ihracat, yan ürünlerin satışı)

(—) 2. PROJE GİDERLERİ

3. PROJE KÂRI

(—) 4. UZUN VADELİ BORÇ FAİZLERİ

5. VERGİDEN ÖNCEKİ KÂR

(—) Yatırım İndirimi

(+) İhracatta Vergi İadesi

(—) 6. KURUMLAR VERGİSİ VE STOPAJLAR

7. KULLANILABİLİR KÂR

a. Fon Akımı Tablosu

Yapılabilirlik incelemelerinde fon kaynaklarının ve kullanımlarının uzunca bir dönem için ayrıntılı bir şekilde tahmin edilmesi olanaksız olduğundan fon akımı tablolarının düzenlenmesinde yine DYB ca kabul edilen basitleştirici bazı varsayımlara dayanılabilir. Bu varsayımlarla;

— Fon kaynağı olarak yalnızca işletmenin normal çalışmaları sonucu yaratacağı kullanılabilir kârlar, amortismanlar, tükenme ve itfa payları kabul edilir.

— Fon kullanımları olarak da yalnızca uzun vadeli borçların (banka kredileri, tahvil vb.) ana para taksit ödemeleri düşünülür.

Bu varsayımlara göre düzenlenen bir fon akımı tablosu, projenin borçlarını geri ödeme gücünü ölçme amacına da doğrudan doğruya hizmet edecektir. Bu şekilde düzenlenecek fon akımı tabloları için bir örnek aşağıda gösterilmiştir. (Tablo : 8).

TABLO : 8
FON AKIMI TABLOSU

	<u>YILLAR</u>		
	19...	19...	19...
Açıklamalar			
Kullanılabilir Kâr			
(+) Amortismanlar + İtfa Payları +			
Tükenme Payları			
Toplam Fon Kaynağı (—) Yıllık Borç Taksitleri Yıllık Fon Artışı			
Birikimli Fon			

b. Borç Ödemelerini Karşılama Oram

Projenin borçlarını ödeyeceği dönem için aşağıdaki formülle anapara ve faiz ödemelerini karşılayabilme gücü ölçülür:

Kullanılabilir	Kâr + Amortismanlar + Borç Faizleri
Borç Ödemelerini	
Karşılama Oram “	Borç Taksitleri+ Borç Faizleri

Bu oranın 2;1 ya da bundan yüksek bir değerde hesaplanması, projenin borçlarına ilişkin ödemeleri karşılayabilme gücünün yüksek olduğuna işaret eder.

5. KÂRA GEÇİŞ ANALİZİ

Yatırım projelerinin mali yönden incelenmesinde kâra geçiş analizlerinden de yararlanılmakta; böylece satış gelirleri, maliyet ve kâr arasındaki ilişki belirlenmiş olmaktadır.

Kâra geçiş analizi için öncelikle işletmenin giderlerinin sabit ve değişken giderler olmak üzere iki gruba ayrılması gerekmektedir.

Belli bir faaliyet dönemine ilişkin giderler, üretim miktarındaki değişimler karşısında ne şekilde bir değişme göstereceklerine göre sabit, değişken ve yarı değişken giderler olarak gruplandırılabilir.

Sabit Giderler, üretim miktarındaki azalma ve çoğalmaya karşın, belli bir faaliyet döneminde aynı düzeyde kalan giderlere denir. Amortismanlar, emlak vergileri, kiralara, faizler, sigortalar, PTT giderleri vb.

Belli bir dönemde toplam sabit giderler aynı düzeyde kalırken, birim başına düşen sabit giderler üretim miktarı arttıkça azalmaktadır.

Değişken Giderler ise, üretim miktarı ile birlikte artıp azalan nitelikte giderlerdir. Hammaddeler, yardımcı maddeler, ambalaj malzemesi, satış komisyonları ve iskontaları vb. dönem itibarıyla sabit olan giderlerin birim başına değişmesine karşılık, üretim miktarı ile orantılı olarak, artıp azalan değişken giderler birim başına sabit kalmaktadır.

Giderlerin üçüncü bir grubu da yarı değişken özelliktedir. Personel ve işçilik giderleri, bakım ve onarım, enerji, yakıt ve su giderleri vb. Kâra geçiş analizinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için bu özellikteki giderlerin sabit ve değişken kısımlarının doğru bir şekilde birbirinden ayrılması gerekir.

Kâra geçiş noktasındaki sabit ve değişken giderler toplamı satış gelirine eşittir. Kâra geçiş noktasının üzerinde, kâr oranları satılan birim sayısı ile birlikte artmaktadır. Çünkü, üretim ve satış miktarı arttıkça birim başına düşen sabit giderler payı azalmakta, birim satış fiyatı içinde daha yüksek bir kâr oranı elde edilebilmektedir.

Örneğin; sabit giderler (S) = 200.000 TL., birim başına değişken giderler (D) = 50 TL., birim satış fiyatı (P) = 100 TL. ise, bu verilerle kâra geçiş noktasındaki üretim miktarı (Qk) aşağıdaki gibi hesaplanacaktır :

$$\begin{aligned}
 P(Q_k) &= S + D(Q_k) \\
 Q_k(P - D) &= S \\
 Q_k &= \frac{S}{P - D} = \frac{200.000}{100 - 50} = 4000 \text{ Birim}
 \end{aligned}$$

Kâra geçiş noktasındaki satış geliri de birim satış fiyatı 4000 birimle çarpılarak bulunur. (4000x100 = 400.000 TL.)

İşletmenin tam kapasitedeki üretim miktarı 10.000 birim ise, kâra geçiş noktası, aşağıdaki formülle kapasite kullanım yüzdesi olarak da ifade edilebilir:

$$\text{Kâra Geçiş Noktasındaki Kapasite Kullanım Oranı} = \frac{\text{Sabit Giderler}}{\text{Tam Kapasitedeki Satış Geliri Tutarı} - \text{Tam Kapasitedeki Değişken Gid. Tu.}}$$

Örneğimizdeki işletme için bu oran % 40 olarak hesaplanır.

$$\frac{200.000}{1.000.000 - 500.000} = \% 40$$

Yatırım projelerine ilişkin incelemelerde kâra geçiş noktası genellikle bu ikinci yaklaşımla hesaplanmakta ve bir grafikte gösterilmektedir. Bu husus bir pamuklu dokuma projesi örneği üzerinde aşağıda, açıklanmıştır.

TABLO: 9
İŞLETME GİDERLERİ TABLOSU

		Tam Kapasite Üretim		
	Gider Kalemleri	Toplam	Sabit	Değişken
1	Hammaddeler (Değişken)	172.790	—	172.790
2	Yardımcı Maddeler ve İşletme Malzemesi (Değişken)	92.100	—	92.000
3	Yakıt (% 25 Sabit, % 75 Değişken)	15.000	3.750	11.250
4	Enerji (% 25 S, % 75 D)	20.900	5.225	15.675
5	Su (% 25 S, % 75 D)	2.700	675	2.025
6	Personel ve İşçilik (% 80 S, % 20 D) (% 85 S, % 15D)	92.600	74.080	18.520
7	Bakım ve Onarım Giderleri	8.300	7.055	1.245
8	Amortismanlar (S)	71.510	71.910	—
9	Kiralar (S)	4.200	4.200	—
10	Sigortalar (S)	500	500	—
11	Vergi Resim ve Harçlar (S)	4.300	3.010	1.290
12	Diğer Giderler (% 70 S, % 30 D) Üretim Maliyeti (Sınai Maliyet)	485.500	170.405	314.895
13	Faizler (S)	6.500	6.500	—
14	Satış Giderleri (D)	700	—	700
	Satış Maliyeti (Ticari Maliyet)	492.500	176.205	315.585

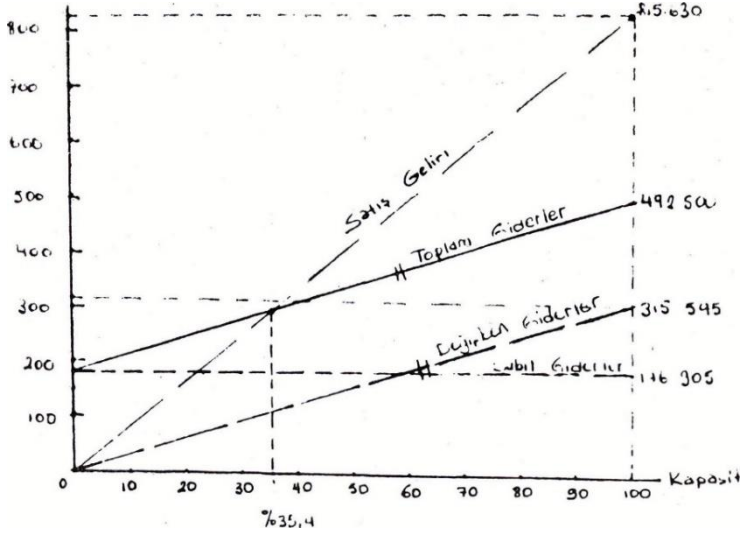
TABLO 10
TAM KAPASİTE ÜRETİM DÜZEYİNDE YILLIK GELİRLER

	Üretilen Miktar/Yıl	Birim Satış Fiyatı	Satış Tutan (1000 TL.)
180 cm. eninde Basma (Yurt İçi Satışlar)	10.000.000 m.	50 TL./m.	500.000
180 cm. eninde Basma (İhracat)	5.000.000 m.	45 TL./m.	225.000
Döküntü Pamuk (Telef)	432 Ton	10 TL./Kg.	4.320
Üstüğü	153 Ton	20 TL./Kg.	3.060
Parça Bez	140 Ton	100 TL./Kg.	14.000
İhracatta Vergi İadesi (% 25)			56.250
Pamuk Çekirdeği	2.600 Ton	5 TL./Kg.	13.000
Toplam			815.630 TL.

TABLO: 11
TAHMINİ GELİR TABLOSU

	(1000 TL.)
1. Proje Gelirleri	815.630
1.1. Yurt İçi Satışlar	500.000
1.2. İhracat	225.000
1.3. Artıkların Değerlendirilmesi	
a) Telef	4.320
b) Üstüğü	3.060
c) Parça Bez	14.000
d) Çekirdek	13.000
1.4. Diğer Gelirler	
a)İhracatta Vergi İadesi	56.250
2. İşletme Giderleri	492.500
3. Vergiden Önceki Kâr	323.130
4. Kurumlar Vergisi ve Stopajlar (% 48,7)	157.364
5. Kullanılabilir Kâr	165.766

Kâra Geçiş Noktasındaki 176.905
 Kapasite Kullanma Oranı= $\frac{176.905}{815.630-315.595}$ =% 35,4



Kâra geçiş analizi üretime ilişkin “güvenlik oranına da işaret eder. Güvenlik oranı aşağıdaki formülle hesaplanır:

$$\text{Güvenlik Oranı} = \frac{\text{Tam Kapasite Üretim Hacmi} - \text{Kâra Geçiş Noktasındaki Üretim Hacmi}}{\text{Tam Kapasite Üretim Hacmi}}$$

$$= 1 - \frac{\text{Kâra Geçiş Noktasındaki Üretim Hacmi}}{\text{Tam Kapasite Üretim Hacmi}}$$

Örneğimizde bu oran % 64,6 (1 — % 35,4) dır.

Güvenlik oranının en az % 20-25 olması, başka bir deyişle, üretim kapasitesinin en çok % 75-80’i düzeyinde kâra geçilmesi beklenir.

GERİ ÖDEME SÜRESİNİN HESAPLANMASI

Projenin beklenen yıllık net nakit akımları (kullanılabilir kâr-f amortismanlar) yatırımın başlangıçtaki tesis maliyetine eşit oluncaya kadar toplanarak geri ödeme süresi hesaplanır.

Kendisine yatırılan sermayeyi en kısa zamanda ödeyen proje, gelecekteki ekonomik ve teknolojik gelişmeleri kesinlikle bilememe nedeniyle tercih olunmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri projelerinde benimsenen uygulamaya göre geri ödeme süresi basit olarak şöyle hesaplanmaktadır:

$$\text{Geri Ödeme Süresi} = \frac{\text{Sabit Yatırım Tutarı}}{\text{Ortalama Yıllık Net Nakit Akımı}}$$

7. PROJENİN MALİ KÂRLILIĞININ HESAPLANMASI

Projenin mali kârlılığı, “iç verim oranı” ve “net bugünkü değer” yöntemleriyle hesaplanabilir.

İç verim oranı yöntemi, çeşitli projelerin nakit akımlarında zaman itibariyle farklılıkları, bu akımları bugünkü değerlerine indirerek gidermektedir.

Sermayenin gerçek verimi de denilen bu yöntemin esası, projenin ekonomik ömrü boyunca sağlayacağı nakit akımlarının yatırımın maliyetine eşit kılan İskonto oranının bulunmasıdır.

Yöntemin matematiksel olarak tanımlanması şöyledir:

$$Y = \sum_{t=1}^n \frac{NA_t}{(1+r)^t} + \frac{H}{(1+r)^n}$$

NA = Yıllık net nakit akımları (nakit giriş ve çıkışları arasındaki fark)

Y = Projenin yatırım tutarı

H = Projenin ekonomik ömrü sonundaki hurda değeri

n = Projenin ekonomik ömrü

r — İskonto oranı

Yöntemin uygulanmasında, 1 TL'nin çeşitli oranlar üzerinden iskonto edilmiş değerlerini yıllar itibariyle ayrı ayrı ve birikimli olarak gösteren hazır mali tablolardan yararlanılır.

Bu yöntemin başlıca yararı, projelerin ekonomik ömrü boyunca yaratacağı nakit giriş ve çıkışlarını aynı zaman düzeyine indirmesi ve böylece anlamlı bir karşılaştırmaya olanak vermesidir.

Öte yandan, projenin ömrü uzun ve nakit akımları yıllar ya da birkaç yıllık dönemler itibariyle dalgalanmalar gösteriyorsa gerçek kârlılığın hesaplanması güç olacaktır.

Net bugünkü değer yönteminde işlemler daha kolay tamamlanabilmektedir. Bu yöntemde, projenin ömrü boyunca sağlayacağı tahmin edilen nakit akımları önceden belirlenmiş bir oran üzerinden bugüne indirilir; yatırım tutarı ile karşılaştırılır. İskonto edilmiş net nakit akımı değeri yatırım tutarına eşit ya da büyükse proje kabul edilir. Yöntem matematiksel olarak şöyle açıklanabilir.

$$BD - Y = \sum_{t=1}^n \frac{NA^t}{(1+r)^t} + \frac{H}{(1+r)^n} - Y \geq 0 \text{ ise}$$

Proje kabul edilir.

BD = Net nakit akımlarının bugünkü değeri.

Devlet Yatırım Bankasının yaklaşımına göre iç verim oranı yöntemi uygulandığında, projeye ilişkin yatırım harcamaları (sabit sermaye yatırımı işletme sermayesi) toplamını projenin ekonomik ömrü içinde sağlayacağı nakit akımlarının (Vergiden önceki kâr amortismanlar) toplamının iskonto edilmiş değerine eşit kılan oran hesaplanır. Bu oran, o sanayi dalı için normal kabul edilen kârlılık oranına eşit ya da daha yüksek ise proje yeterince kârlı demektir.

Hesaplamalar net bugünkü değer yöntemiyle yapıldığında yatırım harcamaları ve nakit akımları DYP'nin o sırada uygulamakta olduğu kredi faiz oranı üzerinden baz olarak alman yıla indirgenir.

NBD yönteminde iskonto oranı önceden belirlendiğinden uygulama iç verim oranı yöntemine göre daha kolaydır. Yatırım projelerinin değerlendirilmesinde çoğu kez kullanılan borçların faiz oranlarının, toplam yabancı kaynaklar içindeki paylarına göre ağırlıklı toplamaları alınarak belirlenen oran, iskonto oranı olarak dikkate alınmaktadır.

Özetle, yatırım projelerinde yapılabilirlik incelemeleri, ekonomik teknik ve mali konularda, bu makalede değinilen çok çeşitli hesaplamaları ve değerlendirmeleri gerektirmektedir. Bu çalışmaların özenli ve ayrıntılı bir şekilde yürütülmesinin kaynakların hem işletme hem de ekonomi için en verimli ve kârlı alanlara yöneltilmesini sağlamak ve kuruluş döneminde gereksiz süre uzamalarını ve maliyet yükselmelerini önlemek bakımından kuşkusuz büyük önemi vardır.

KAYNAKLAR

- A.I.D., Feasibility Studies Economic and Technical Soundness Analysis of Capital Projects. Washington, 1964.
- Birleşmiş Milletler, İktisadi Kalkınma Projeleri İçin El Kitabı (Çev. Lütfullah Tenker ve İmdat Osmanağaoğlu) Ankara. Ayyıldız Matbaası, 1967.
- B.V. Zaletel, Yatırım Öncesi Hazırlık Çalışmalarının Metodu ve Kapsamının Tarifi (Çev. Muzaffer Şavkal), DPT, Ankara, Haziran 1971.
- Devlet Yatırım Bankası, Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi. Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970.
- Hüsnü Kızılyallı, “Yatırım Projelerinin Dış Ödemeler Dengesi Üzerine Etkileri”* “DYB Altıncı Proje Hazırlama ve Değerlendirme Semineri”, Ankara, 1973.
- I.M.D. Little and J.A. Mirlees, Project Appraisal and Planning for Developing Countries. Heinemann Educational Books, London, 1974.
- J.S. Barnerias, Feasibility Study of Industrial Projects: Outline and Methodology. DPT, Ankara, September, 1969.
- Murray D. Bryce, Industrial Development N.Y., McGraw-Hill Book Company Inc..* 1960.
- OECD, Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries. Paris 1972.

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER VE BU YÖRELERDE YAPILAN ÇALIŞMALAR*

İsmail SARICA
DPT Uzmanı

GİRİŞ

Bilindiği üzere, gelişmenin çevreye yayılışını sağlamak kalkınma politikasının amaçlarından biridir. Böyle bir politika hem milli hem de bölgesel karakterdedir ve milli sorundan soyutlanmış bir bölgesel sorun olamayacağı gibi bölgesel boyutu gizleyen bir milli politika da dengeli kalkınmanın sağlanmasında başarılı olamamaktadır. Burada üzerinde durulması gereken husus, sorunun dar kapsamlı, birbirinden kopuk olaylar biçiminde düşünülmemesidir. Böyle bir yaklaşım, kaynakların dağılımında rasyonelliği ve sorunların çözümünde etkinliği sağlayacak olan planlı çalışmayı zorunlu kılmaktadır.

Planlı Kalkınmada temel hedef, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmektir. Ancak büyümenin doğal sonucu olan ekonomideki yapısal değişimle birlikte bölgesel sorunların ortaya çıkması veya mevcut sorunların nitelik ve/veya nicelik olarak artış göstermesi çağımızın değişmez olgularındandır. Bölgelerarası normal üstü bir farklılaşmanın belirlenmiş olması, sorunun başlangıç noktasıdır.

Yeryüzündeki pek çok ülkede, gelişmişlik düzeyleri farklı yöreler bulunduğu bilinmektedir. Bu ülkeler, ülkenin gittikçe genişleyen kaynaklarından tam yararlanılmasını sağlamak için birbirlerini bütünleyip destekleyen ve halkın tümüne istihdam, kamu hizmeti ve yaşanabilir bir çevreyi mümkün kılan politikalarla sorunlara çözüm aramaktadırlar.

Gelişmiş ülkelerde, bölgesel politikalarla belirli hedeflere ulaşma çabası gösterilirken; tüm sosyal ve ekonomik politikalarla, halkın refahını dengeli bir biçimde artırmak öncelik taşır.

Bölgesel politikaların başlıca hedefleri şunlardır:

* Bu çalışmanın hazırlanmasında Devlet Planlama Teşkilatının çeşitli kaynaklarından yararlanılmıştır. İ. SARICA

a) Çeşitli gelir grupları arasında uyumu gözeterek halkın refahını dengeli bir biçimde artırmak.

b) Kaynak kullanımını iyileştirmek.

c) Bölgelere istihdam ve kamu hizmetleri bakımından eşit fırsatlar tanımak.

d) Yerleşme dokusunu dengeye kavuşturmak.

e) Çevre korunmasını geliştirmek.

Belli bir ülke tarihinin belli bir döneminde oldukça gelişmiş bir yörenin veya bölgenin zamanımızda geri kalmış duruma düşmesini, genel olarak, ekonomik faaliyetlerin tarih içinde o yöre veya bölge için olumsuz yönde gelişmiş olmasına bağlayabiliriz.

Tarihe bakıldığında gelişmenin, gelişmeye uygun bir ortamda doğabildiği görülür. Gelişme, iletişim alanının en güçlü olduğu kentsel bir yerleşim dokusunda başlar ve çevreye yayılır.

Zamanımızda fonksiyonu azalmış veya kalmamış tarihi kara ve deniz ticaret yollarının çevresinde gelişmiş yöreler ve kentler, bu yolların değişmesi sonunda veya önemsizleşmesi durumunda, çağdaş gelişmelerin ardında kalmışlardır.

Kuşkusuz, gelişemeyişin nedenleri, sadece ticari yolların zaman içinde değişmesine bağlanarak da açıklanamaz. Böyle bir durumunu nedeni pek çok ekonomik ve sosyal göstergenin analiziyle aydınlanabilir. Bu konudaki temel nedenleri şöylece sıralayabiliriz:

- 1 — Doğal kaynakların yetersizliği,
- 2 — Coğrafi ortamın arz ettiği aşırı güçlükler,
- 3 — Kurumsal yapıdan doğan engeller,
- 4 — Bazı faktörlerin zaman içinde değişiklik göstermesi.

Ulusal Kalkınma ile bölgesel kalkınmayı birlikte düşünmek, bir başka deyişle geri kalmış yörelerin kalkındırılması, kararlı ve tutarlı bir devlet faaliyetini gerektirir. Bir yandan kamu yatırımları götürürken diğer yandan özel kesim için de;

- Bölgelere veya yörelere göre farklılaştırılmış teşvik sistemi,
- Yatırım hibesi,
- Yatırım kredisi,
- Kredi garantisi,

— Yer değiştirme yardımı,

— Vergi indirimi,

gibi uygulamalarda bulunmak gelişmiş ülkelerin geri kalmış yöre ve bölgeleri için kullandıkları araçlar arasında yer almaktadır.

Bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltma yolundaki çalışmalardan biri Amerika Birleşik Devletlerinde yapılmıştır.

Tennessee halkı, 1933'lerde çok yoksuldu. Birleşik Devletlerin diğer yörelerinden farklı bir geliştirme politikası izlemek gerekiyordu:

— Fert başına gelir düzeyi düşük,

— Nüfusun yarısından çoğu köylerde yaşamakta,

— Vasıflı işgücü oranı düşük,

— Beslenme yetersiz,

— Okuryazarlık oranı düşük,

— Çeşitli hastalıklar ve özellikle sıtma yaygın,

— Yüksek bir toprak erozyonu nedeniyle tarımdan çok düşük hâsıla elde edilmekte,

— Köylerin ancak yüzde 3'ü elektrikleendirilmiş durumdaydı.

Bu sorunlar, ülke genelinden ayrı bir politika izlenmedikçe, çözümü zor sorunlardı. Bu bakış açısına göre 1933'te çıkarılan bir kanunla Tennessee Valley Authority (TVA) kuruldu.

Halen çalışmalarına devam eden bu kuruluş, Tennessee bölgesindeki kalkınma hızını ülke kalkınma hızının üstünde olmasını sağlama çalışmalarını sürdürmekte ve bölgesel kalkınma konusunda başarılı bir örneği sergilemektedir.

İsveç, Norveç, Finlandiya gibi Kuzey Avrupa Ülkelerinde, ekonomik ve sosyal durumlarda bölgelerarası normalin üstünde bir farklılığın olduğu görülerek bu ülkelerde de bölgesel kalkınma politikaları gündeme geldiğinde, bölgelerarası gelişmişlik farklarının şu oluşumlara bağlı olduğu üzerinde durulmuştur:

1 — Birincil faaliyetlerin (tarım, balıkçılık vb.) gittikçe azalan bir yer tutması,

2 —• Sınai gelişme yapısının izlediği trend,

3 — Kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesinde ki bölgesel farklılaşmalar,

4 — Ülkenin belirli yörelerinin coğrafi ve tarihsel şartlardan kaynaklanan özel durumları.

İtalya’da, ülkenin kuzeyi ile güneyi arasındaki dengesiz gelişmeyi olumlu yönde dengelemek için Casso Per İl Mezzogiomo adıyla anılan Güney İtalya Planlaması, Avrupa’daki bölgesel planlama çalışmalarının örneklerindendir.

Gerçekte İtalya’da bilinen anlamda milli bir kalkınma planı yok[^] tur. Ancak, ülkenin hızla kalkınmasında izlenecek politikayı dinamik planlama anlayışıyla tayin eden bir hedefler planı vardır.

Güney İtalya Planlamasının amacı, tarım, madencilik, sanayi, ticaret, ulaşım, kredi, sosyal refah ve eğitim alanlarında kuzeye eşit veya daha hızlı gelişmeyi sağlamaktır.

Bu planlama ile, bölgenin kalkınması için İtalyan hükümetinin izlediği genel politika, büyük ölçüde altyapı yatırımlarına girişmek ve mal üretimi için gerekli yatırımları tamamen özel sektöre bırakmak biçiminde olmuştur.

Mezzogiorno, İtalya’daki bölge planlama uygulamalarına tek örnek değildir. Önemi bakımından ülkedeki bölgesel planlama çalışmalarında ilk sırayı alan örnektir.

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER BAŞKANLIĞI

1. Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığının Kuruluşu

Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de görüleceği gibi, DPT bünyesinde halen şu Başkanlıklar vardır.

1. İktisadi Planlama Başkanlığı,
2. Sosyal Planlama Başkanlığı,
3. Koordinasyon Başkanlığı,
4. Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı,
5. Avrupa Ekonomik Topluluğu Başkanlığı
6. Teşvik ve Uygulama Başkanlığı

7. Yabancı Sermaye Başkanlığı,
8. Serbest Bölgeler Başkanlığı,
9. İslam Ülkeleri Ekonomik İşbirliği Başkanlığı (Kanun Hükmünde Kararname'den sonra kuruldu).

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı 1971 yılında Daire Başkanlığı olarak kurulmuştur. Planlama, Araştırma, Uygulama ve İzleme olmak üzere üç Müdürlükten oluşan Daire son idari düzenlemeler çerçevesinde ve anılan Kanun Hükmünde Kararname uyarınca “Başkanlık” haline getirilmiş, bağlı müdürlükleri de Daire Başkanlığı olmuştur.

2. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığının Görevleri

Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin 13. maddesi, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığının görevlerini şöylece tanımlamıştır:

“Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı; kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bölgeye götürülecek yatırım projelerinin yer seçimine esas teşkil edecek görüşü vermek ve bu amaçlarla gerekli çalışma ve araştırmaları yapmak, götürülecek hizmetlerin programlanmasına ait koordinasyonu sağlamak ve değerlendirmekle görevlidir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, özellikle stratejik tesislerin kurulmasında, yerleşme konularında ve yol güzergahlarının tespit edilmesinde Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin görüşlerini alır.”

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Kalkınmada Öncelikli Yörelere'deki potansiyel sektörlerde milli ekonomiye ve bölgenin gelişmesine katkıda bulunacak, birbirini tamamlayan yatırım projelerini öncelikle devreye sokmak için gerekli araştırmaları yapmakta, Kalkınma Planları ve yıllık programlar doğrultusunda Kanunla tespit edilen görevlerini yerine getirmektedir.

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELERİN BELİRLENMESİNDEKİ

ESASLAR

Bilindiği gibi, yurdumuzun bazı yöreleri, sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmış durumdadır ve bu yöreleri kesin coğrafi bölge sınırları ile belirtmek mümkün değildir.

Gelişmiş bir bölgede geri kalmış yöreler bulunduğu gibi, gelişmemiş bir bölge içinde gelişmiş yöreler de bulunabilmektedir. Yine bilindiği gibi, bu durum pek çok ülkede, belki de her ülkede, karşılaşılabilen bir durumdur.

Bilimsel yöntemlerle belirlenen Kalkınmada Öncelikli Yöreler, diğer illerimize göre sosyo-ekonomik gelişme seviyeleri itibarıyla daha az gelişen illerimizden oluşan gruba verilen isimdir.

Gelişmişlik farkları sadece ekonomik yapıda değil, önemli ölçüde ekonomik faktörlere bağlı olarak kalkınma sürecinde değişmeye uğrayacak diğer boyutlarda da belirlenmektedir. Buna göre Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı 1973, 1979 ve 1981 yıllarında illerin gelişmişlik düzeylerini ve farklılaşmalarını belirleyen üç araştırma yapmıştır. Araştırmalarda gelişmişliğin çeşitli boyutlarını yansıtan tarım, sanayi, ticaret, sosyal ve kültürel nitelikler demografik yapı, altyapı, temel hammadde potansiyelleri gibi başlıklarda yoğunlaşan veriler kullanılmıştır.

Gerek ülkeler, gerek bir ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki gelişmişlik sıralamasının belirlenmesi, günümüz plancılığının çalışma konuları arasındadır. Ülkemiz plancılığında da, iller arası gelişmişlik durumunu belirli aralıklarla yenilenen çalışmalarla tespite ihtiyaç duyulmaktadır.

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER KAPSAMI

Kalkınmada Öncelikli Yöreler ilk defa 1968 Yılı Program Kararnamesi ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerini kapsayan 22 il olarak tespit edilmiştir. 1969 yılında bu illere Edirne'nin katılması ile il sayısı 23'e çıkmıştır. 1972 yılında ise, Ülkenin diğer bölgelerinde geri kalmış 10 il ile, gelişmiş sayılan illerin yeterince gelişmemiş ilçeleri de Kalkınmada Öncelikli Yöreler kapsamına alınmış ve sayı 33 il ve 67 ilçe olmuştur. 1973'de 7 ilin daha katılmasıyla Kalkınmada Öncelikli Yöreler 40 il ve 50 ilçe olarak tespit edilmiş ve bu sayı 1977'ye kadar 4 yıl süre ile hiç değişmemiştir. 1977'de Kırklareli İl'inin girmesiyle 41 il ve 48 ilçe olan kapsam 1978'de Edirne'nin çıkışı ile tekrar 40 il, 48 ilçeye inmiş, 1979 da ise Nevşehir İl'inin katılmasıyla 41'e çıkan il sayısına karşı, evvelce Kalkınmada Öncelikli Yöreler kapsamına alınmış olan ilçeler çıkartılmıştır. 1980 Yılı Program Kararnamesinde ise Denizli İl'inin çıkartılmasıyla Kalkınmada Öncelikli Yöreler 40 il olarak ilan edilmiştir. Bu duruma göre, Kalkınmada Öncelikli Yöreler ülke coğrafi alanının % 57.16 sim (442.890. km²) toplam ülke

nüfusunun ise % 38.97 sini (17.6120.154) kapsamaktadır. 1931 Yılı Program Kararnamesinde durum yine bu şekilde korunmuştur.

3.7.1981 tarih ve 8/3338 sayılı ve 27.11.1981 tarih ve 8/3891 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile Kalkınmada öncelikli İller 1. Derecede Öncelikli 20 il ve 2. Derecede Öncelikli 5 il olmak üzere toplam 25 il olarak belirlenmiştir. Buna göre, Kalkınmada Öncelikli İller, toplam ülke coğrafi alanının % 41.4'ünü (320.485 km2), toplam ülke nüfusunun ise % 25.4'ünü (11.355.167) kapsamaktadır.*

Kalkınmada Öncelikli Yörelere, bu alanda yapılan araştırmalara dayalı olarak, program dönemlerinde Bakanlar Kurulu'na belirlenmektedir.

1981'de birinci derecede öncelikli 20, ikinci derecede öncelikli 5 olmak üzere toplam 25 il olan Kalkınmada Öncelikli Yörelere, 1982 ve 1983 Program Kararnamelerinde de aynı olmuştur.

1984'de birinci derecede öncelikli il 10'a inmiş, ikinci derecede öncelikli il ise 17'ye çıkmış ve toplam 27 il Kalkınmada Öncelikli il olarak tespit edilmiştir. 1984'te kapsama katılan iller Artvin ve Tokat'tır.

Ağrı, Bingöl, Bitlis, Gümüşhane, Hakkâri, Muş, Siirt, Tunceli, Kars ve Van birinci derecede öncelikli illerdir.

Kalkınmada Öncelikli İller 1985'te 28'dir. 13'ü birinci derecede] 5'i ikinci derecede önceliklidir. Bir önceki yılda 27 olan il sayısı Amasya'nın katılmasıyla 28 olmuştur.

Birinci Derecede Öncelikli İller

1. Adıyaman, 2. Ağrı, 3. Bingöl, 4. Bitlis, 5. Diyarbakır, 6. Gümüşhane, 7. Hakkâri, 8. Kars, 9. Mardin, 10. Muş, 11. Siirt, 12. Tunceli, 13. Van.

İkinci Derecede Öncelikli İller

1. Amasya, 2. Artvin, 3. Çankırı, 4. Çorum, 5. Elazığ, 6. Erzincan 7. Erzurum, 8. Kastamonu, 9. Malatya, 10. Kahramanmaraş, 11. Sinop, 12. Sivas, 13. Tokat, 14. Şanlıurfa, 15. Yozgat.

(1968-1985 arası iller ve yıllar itibariyle Kalkınmada Öncelikli Yörelere Tablo: l'de verilmiştir. 1985'te Kalkınmada birinci ve ikinci derecede öncelikli iller Harita l'de gösterilmiştir.)

* 1980 Yılı Nüfus Sayımı esas alınmıştır.

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062	2063	2064	2065	2066	2067	2068	2069	2070	2071	2072	2073	2074	2075	2076	2077	2078	2079	2080	2081	2082	2083	2084	2085	2086	2087	2088	2089	2090	2091	2092	2093	2094	2095	2096	2097	2098	2099	2100	2101	2102	2103	2104	2105	2106	2107	2108	2109	2110	2111	2112	2113	2114	2115	2116	2117	2118	2119	2120	2121	2122	2123	2124	2125	2126	2127	2128	2129	2130	2131	2132	2133	2134	2135	2136	2137	2138	2139	2140	2141	2142	2143	2144	2145	2146	2147	2148	2149	2150	2151	2152	2153	2154	2155	2156	2157	2158	2159	2160	2161	2162	2163	2164	2165	2166	2167	2168	2169	2170	2171	2172	2173	2174	2175	2176	2177	2178	2179	2180	2181	2182	2183	2184	2185	2186	2187	2188	2189	2190	2191	2192	2193	2194	2195	2196	2197	2198	2199	2200	2201	2202	2203	2204	2205	2206	2207	2208	2209	2210	2211	2212	2213	2214	2215	2216	2217	2218	2219	2220	2221	2222	2223	2224	2225	2226	2227	2228	2229	2230	2231	2232	2233	2234	2235	2236	2237	2238	2239	2240	2241	2242	2243	2244	2245	2246	2247	2248	2249	2250	2251	2252	2253	2254	2255	2256	2257	2258	2259	2260	2261	2262	2263	2264	2265	2266	2267	2268	2269	2270	2271	2272	2273	2274	2275	2276	2277	2278	2279	2280	2281	2282	2283	2284	2285	2286	2287	2288	2289	2290	2291	2292	2293	2294	2295	2296	2297	2298	2299	2300	2301	2302	2303	2304	2305	2306	2307	2308	2309	2310	2311	2312	2313	2314	2315	2316	2317	2318	2319	2320	2321	2322	2323	2324	2325	2326	2327	2328	2329	2330	2331	2332	2333	2334	2335	2336	2337	2338	2339	2340	2341	2342	2343	2344	2345	2346	2347	2348	2349	2350	2351	2352	2353	2354	2355	2356	2357	2358	2359	2360	2361	2362	2363	2364	2365	2366	2367	2368	2369	2370	2371	2372	2373	2374	2375	2376	2377	2378	2379	2380	2381	2382	2383	2384	2385	2386	2387	2388	2389	2390	2391	2392	2393	2394	2395	2396	2397	2398	2399	2400	2401	2402	2403	2404	2405	2406	2407	2408	2409	2410	2411	2412	2413	2414	2415	2416	2417	2418	2419	2420	2421	2422
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

[illegible]

Gümüşhane	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Hakkari	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Kars	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Kastamonu					+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Kırklareli										+	+	+	+			
Kırşehir						+	+	+	+	+	+	+	+			
Malatya	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
K. Maraş	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Mardin	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Muş	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Nevşehir												+	+			
Niğde					+	+	+	+	+	+	+	+	+			
Ordu					+	+	+	+	+	+	+	+	+			
Siirt	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sinop					+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sivas	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Tokat						+	+	+	+	+	+	+	+		+	+
Tunceli	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Şanlıurfa	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Uşak							+	+	+	+	+	+	+			
Van	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Yozgat					+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
TOPLAM	22	23	23	23	33	40	40	40	40	41	40	41	40	25	27	28

* İşaretli iller İkinci Derecede Öncelikli'dir.

HARİTA Birinci ve İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli İller



I DERECEDE K.O.Y

II. DERECEDE KOY

KALKINMADA PLANLARINDA KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER

Gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın gerçekleştirilmesinde ve eldeki kaynakların en uygun kullanılmasında planlı kalkınma bir ilke olarak benimsenmiştir. Planlı kalkınmada temel hedef ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek olduğu kadar, refahın dengeli bir şekilde dağılımının sağlanmasıdır.

Ülkemizde kalkınma planları genellikle sektörler arası tutarlılık esasına dayanan ve belli bir zaman aralığı için hedef olarak tespit edilen büyüme hızını gerçekleştirmeye yönelik tutarlılık planlarıdır. Ancak 1. Plan'dan beri bütün plan dokümanlarında çeşitli gelir grupları ve yöreler arasında dengeli bir gelişmeyi sağlamak temel amaç olarak tekrarlanmıştır.

Bu bölümde, Kalkınma planlarından alıntılar yaparak konumuzla ilgili ayrıntılı bir sergileme yaparken, özellikle Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kalkınmada Öncelikli Yörelerle doğrudan olduğu gibi dolaylı ilgisi olan hususlara da yer vermek yararlı olacaktır sanırız.

1. Birinci Plan Döneminde Durum

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)'na göre; “Yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılışında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esasları göz önünde bulundurulacaktır. Türkiye’de bölgeler arası iktisadi faaliyet hacmi ve gelir seviyesi bakımından büyük farklar vardır. Dengeli bir kalkınmanın unsurlarından biri de bölgelerarasındaki büyük eşitsizlikleri ortadan kaldırmaktır. Bu itibarla yatırımların bölgelere dağılışında böyle bir dengeye götürecek şekilde hareket etmek gerekir.” Buna göre konunun ele alınışında üç safhali bir hareket programını uygulamanın yerinde olacağı belirtilmektedir.

a) Birinci aşamada daha çok yatırımların kuruluş yeri ile ilgili kararlar üzerinde durulacaktır. Diğer yatırım kıstaslarına göre eşit durumda bulunan projelerden geri kalmış bölgeleri kuruluş yeri olarak gösterenler tercih edilecektir.

b) İkinci aşamada özel teşebbüs yatırımlarının belli bölgelere yönlendirilmesi için teşvik tedbirleri alınarak, kamu yatırımlarının programları arasında bu bölgelere öncelik tanınacaktır.

c) Son aşamada etraflı bölge kalkınma planları hazırlanacaktır.

2. İkinci Plan Döneminde Durum

Birinci Planda yer alan “bölge planları hazırlanması” konusu

İkinci Plan'da yer almamaktadır. Gerçekte bölge planlaması, ilk planın ikinci yılından sonra, milli planın bütünlüğünü zedeleyici nitelikte görüldüğünden, durdurulmuştur.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) kalkınmada öncelikli yörelerdeki yatırımların, yüksek potansiyeli olan yerleşme merkezlerinde yoğunlaştırılmasını, gelişmenin bu merkezlerden çevreye yayılması ilkesini benimsemiştir.

Bölgelerarası gelişmenin dengeli olması gereği vurgulanarak, yatırımların yurt içinde dengeli dağılımı için yatırım projelerine birden çok kuruluş yerinin araştırılması önerilmiştir.

Özel sektör yatırımları için vergi kolaylıkları ve diğer teşvikler, yatırım indiriminin bu yöreler için diğer yörelerden daha yüksek tutulması gibi araçlar öngörülmüştür.

Ancak, izlenen projecilik yöntemi milli ölçekte bölgesel planlama tabanına dayanmadığından, kaynakların etkin kullanımı yeterli ölçüde sağlanamamış ve dolayısıyla uygulamada bölgelerarası dengesizliklerin beklenen ölçüde giderilmediği gözlenmiştir.

Bu durum karşısında yeni düzenlemelere girilmiş ve DPT bünyesinde önce 11 Planlama Bölümü daha sonra Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi kurularak konuya yeni bir yaklaşım getirilmiştir.

3. Üçüncü Plan Döneminde Burum

Üçüncü Planda (1973-1977) bu konuda ileri sürülen temel görüş, kalkınmada öncelikli yörelerin (I) Doğal kaynak (II) Beşeri kaynak (III) Şehirselleşme ve (IV) Ulaşım ve haberleşme boyutlarını ihtiva eden, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi amaçlayan, milli planın sektörel bazdaki dengelerini saptırmayan bir yaklaşım içinde aşamalı programlara dayalı, birbirini tamamlayan tedbirlerle kalkındırılmaları şeklindedir ve kalkınmada öncelikli yörelerin ana amaç olarak benimsenmiş olan sanayileşmeden en az mevcut potansiyelleri ve kaynakları ölçüsünde pay almaları gereğini vurgulamaktadır.

Mekân boyutunun il planları biçiminde yer aldığı Üçüncü Plan, sınav yatırımların ülke ölçeğinde yaygınlaştırılmasına ve yöresel gelişmişlik farklarının azaltılmasına özel bir önem vermiştir.

4. Dördüncü Plan Döneminde Durum

Dördüncü Planda (1979-1983) Kalkınmada Öncelikli Yöreler sorunu, bölgesel gelişme politikaları kapsamında değerlendirilmiştir. Buna

göre, geri kalmış bölgelerin, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin hızla gelişmesini sağlamak amacıyla, bu bölgelere ait sorunlar bir bölge gelişme anlayışı çerçevesinde topluca ele alınacak, gelişmeyi başlatacak ve gelişmenin temel unsuru olacak büyük projelerin hazırlanması ve mevcutların hızla uygulanmaları birer itici güç olarak değerlendirilecektir.

Planlama kararlarında mekanla bütünleşmenin öngörüldüğü Dördüncü Plan, Kamu yatırımlarının Kalkınmada Öncelikli Yörelerde artırılmasına ve yatırımların bu yörelerdeki sürükleyiciliğine özel bir önem vermiştir.

5. Beşinci Plan Döneminde Duranı

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, geçmiş dört plana göre, bölge planlamasına daha çok ağırlık veren bir plandır. Bu cümleden olmak üzere, Planın, Bölge Planlaması ilke ve politikaları bölümünde şu ifadeler yer almaktadır:

“İktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacaktır.”

Gelişmişlik düzeyleri farklı olan bölgelerde, bu bölgelerin özelliklerine ve sorunlarına göre farklı yaklaşımlarla bölge planları yapılması kararı, ilk dört plana göre, konuya önemli bir ağırlık ayıran karar olmaktadır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında konumuzla doğrudan ve/veya dolaylı olarak ilgisi bulunan paragrafları olduğu gibi gözden geçirecek olursak; başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin kalkındırılması ve böylece bu bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içinde azaltılarak giderilmesi ana hedefine ulaşmak için, önemli kararların plan metninde yer aldığını görürüz.

1985 - 1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde doğrudan ve/veya dolaylı ilgisi olan hususlar şunlardır:

1. Nitelikli ve tecrübeli elemanların ihtiyaç duyulan sektör ve bölgelerde istihdamı için uygun bir ücret politikası işlenecek ve çalışma şartları iyileştirilecektir.

2. Kalkınmada Öncelikli Yörelerimizin gelişme potansiyeli hare

kete geçirilecek, bu yörelerimiz ile diğer yöreler arasındaki gelişmişlik farkları azaltılacaktır.

3. Teşvik ve yönlendirme araçları, yatırım konusuna, kapasitesine, teknolojisine, istihdam ve ödemeler dengesine katkısı ile yer seçimine göre etkili ölçülerde farklılaştırılmış olarak ve selektif biçimde kullanılacaktır. Bu çerçevede yatırımların yurt düzeyinde dengeli dağılımını yönlendirmek amacı ile, teşvik tedbirlerinin yörelere göre uygulanmasında farklılaşmaya devam edilecek; yurt dışında çalışan vatandaşlarımızın yapacakları yatırımlar ile kalkınmada öncelikli yörelerde ve organize sanayi bölgelerinde yapılacak yatırımlara ve ihracata dönük yatırımlara ilave teşvikler sağlanacaktır.

4. Güneydoğu Anadolu projesini entegre bir proje anlayışı içinde geliştirmek amacıyla ilgili kulmuşlar arasında etkin bir işbirliği sağlanacaktır. Bunun için bir koordinasyon ünitesi kurulacaktır.

5. Jeotermal enerji kaynaklarının geliştirilmesine öncelik verilerek, bu kaynakların teknik yardımlar ve yabancı sermaye ile inkişafı sağlanacaktır. Jeotermal enerjinin elektrik üretiminde, sanayi ve tarım sektörlerinde kullanılması teşvik edilecektir. Kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan jeotermal enerji kaynaklarının kısa bir zamanda devreye girebilmeleri için bu bölgelere ek teşvikler uygulanacaktır.

6. Diyarbakır ve Siirt Çimento Fabrikalarının 1984'de, Urfa'nın 1985'te ve Denizli ile Edirne fabrikalarının 1986'da işletmeye alınması ile klinker üretim kapasitesi 1989'da 22.775 bin tona ve çimento üretim kapasitesi 25.465 bin tona ulaşacaktır. Plan döneminde iç ve dış çimento talebi mevcut ve kurulmakta olan kapasitelerle karşılanabilecektir.

7. Enerji sektörü yatırımlarında en büyük pay üretim tesislerine ayrılacak, ayrıca iletim ve dağıtım tesislerinin üretilen enerjiyi teknolojinin gereği olan kayıp sınırları içinde tüketim noktalarına eriştirecek bir seviyeye getirilmesi sağlanacaktır. Beşinci Plan döneminde ülkemizin en büyük hidroelektrik tesisi olan Atatürk Barajı yapımı sürdürülecek, Karakaya ve Altinkaya Hidroelektrik ve Afşin-Elbistan Termik Santralleri bütün üniteleriyle işletmeye alınacaktır.

8. Harita ve Kadastro yapım hizmetleri; Kalkınmada Öncelikli İllerden başlamak üzere, il düzeyinde projelendirilerek sürdürülecektir.

9. Kültür alanında, milli ve manevi varlığımızı yaşatma ve tanıtmaya, kültür hizmetlerinden az yararlanmış bölgelere öncelik verme ve hizmeti bölgelerin potansiyeline uygun olarak ve bu potansiyeli geliştirecek şekilde götürme esas olacaktır.

10. Gençlere götürülecek hizmetlerin ve tesislerin yaygınlaştırılması için gerekli tedbirler alınacak, bu konuda kalkınmada öncelikli yöreler ile ihtiyacın fazla olduğu şehirlere öncelik verilecektir.

11. Köylünün ana faaliyet dalı olan tarıma hizmet edecek tabii kaynakların mevcut envanterinin yeni verilerle takviye edilmesi sağlanacak, bu kaynaklar alan kullanım çalışmalarında değerlendirilmek üzere, toprak ve iklim haritalarına ülke, bölge ve yöre seviyesinde koruma öncelikleri ve sınırları ile birlikte ele alınarak işlenecektir.

42. Kırsal alanda 35.057'si köy seviyesinde olmak üzere, mevcut 86.149 yerleşme ünitesine götürülecek temel altyapı ve iktisadi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve hizmet verimliliğini temin için merkez köylerin araç olarak kullanılması sağlanacaktır.

13. Hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirlerini artırmak, sosyal ve kültürel gelişmelerine katkıda bulunarak, kalkınmalarına hız kazandırmak üzere "Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri" uygulanacaktır.

14. İktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacaktır.

15. Yerleşme düzenini etkileyecek büyük projelerin çevre ve bölgeye olabilecek etkilerinin irdelenmesi ve potansiyel faaliyet alanları için gerekli olan hizmet ve altyapının önceden ele alınması bölge düzeyinde yapılacak planlama çalışmaları ile gerçekleştirilecektir.

16. Yerleşme birimlerinin karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımları esas alınarak belirlenen fonksiyonel bölgeler, bölgesel gelişmenin yönlendirilmesi için mevcuttur. Özel amaçla bölgelerin tespitinin gerekmediği durumlarda "Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi" çalışmasına dayalı olarak belirlenen 16 bölge ayrımı kullanılacaktır.

17. Ülke yerleşme düzeni bölgelerin gelişme potansiyelini değerlendirmeyi sağlayacak şekilde yönlendirilecek, bu çerçevede bölgesel yerleşme kademelenmesinin geliştirilmesi sağlanacaktır. Bu amaçla:

Az gelişmiş bölgelerde yer alan bölge merkezleri belirli hizmet ve üretken yatırımlarla desteklenerek temel fonksiyonlarına ulaştırılacak, bu odaklar geliştirilirken bölgede yer alan ikinci derecede merkezlerin

hizmet ve donatım tesislerindeki eksiklikler giderilecek, böylelikle bu merkezlerin potansiyel hizmet odakları olması sağlanacaktır.

18. Bölgesel farklılıkların azaltılması için zorunlu olan sanayi in yaygınlaştırılması politikası, bölgesel talep şartlarına duyarlı sektörlerin her bölgede, milli karakterdeki sektörlerin sanayi potansiyeli olan bölgelerde gelişmelerinin desteklenmesi şeklinde ele alınacak; bölgelere göre sektörlerin teşviki için gerekli ilke ve kıstaslar belirlenecektir.

19. Bölgelerin tabii tarım potansiyelinin etkili bir şekilde değerlendirilmesi için tarım altyapısının geliştirilmesi, girdi kullanımının iyileştirilmesi ve tarım üretiminin çeşitlendirilmesi sağlanacaktır. Kırsal kalkınma projeleri bölgesel gelişmenin hızlandırılması amacıyla yönelik olarak ele alınacaktır.

20. Az gelişmiş bölgelerde yer alacak imalat sanayii birimlerine işletme kredisi sağlanacak, bu kredilere vergi-resim-harç istisnası uygulaması getirilerek ucuz maliyetli kredilendirmeye tabi tutulacaktır.

21. Gelişmekte olan bölgelerde desteklenmesi gerekli sanayi kollarında kurulacak çok ortaklı şirketler ve işçi kuruluşlarının teşviki amacı ile “Kâr Ortaklığı Belgesi” uygulamasına geçilecek, böylelikle bu yatırımlara devlet güvencesi sağlanacaktır.

22. Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere Kalkınmada Öncelikli Yörelere kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içinde azaltılarak giderilmesi temel hedeftir.

23. Kalkınmada Öncelikli Yörelere planlanacak olan sanayiler, önemli ölçüde, mevcut ve potansiyel kaynakları harekete geçirecek ve söz konusu bölgelerin gelişmesinde itici güç olabilecek sektörlerde gerçekleştirilecektir. Bu amaçla, söz konusu bölgelere götürülecek yatırımlarla bu yatırımları destekleyecek altyapı yatırımlarının beraberce planlanması sağlanacak, her yıl bütçelerinde yeterli ölçüde ödenek ayrılması yanında bütçe dışı kaynaklardan da yararlanma yoluna gidilerek, konut fonuna benzer özel fon oluşturulacaktır.

24. Kalkınmada Öncelikli Yörelere mevcut potansiyelin değerlendirilmesinde, büyük ölçekli yatırımların yanı sıra küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projeleri de teşvik edilecektir.

25. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, özellikle Ortadoğu pazarına yönelik taşıma maliyetlerine duyarlı mal üreten işletmelerin (hafif yapı elemanları, hayvancılığa dayalı mamuller vb.) kurulmaları sağlanacak ve teşvik edilecektir.

26. Bu bölgelerdeki kamu yatırım projelerinde görevlendirilecek personel için lojman temini ve ücret farklılaştırmaları gibi cazip imkânlar yaratılacaktır. Böylece yatırımları yönlendirecek nitelikte eleman teminindeki darboğazların giderilmesi sağlanacaktır.

27. Gittikçe yaygınlaşan çok ortaklı işçi şirketleri, mahallî tasarrufların değerlendirilmesi amacına ulaşmada bir araç durumundadır. Bu şirketlerin yatırımlarının başlangıcından itibaren devlet desteği ve yönlendirilmesi altına alınması sağlanacaktır. İyileştirme operasyonunda Kalkınmada Öncelikli Yörelereki çok ortaklı şirketler ve mahallî idare ve İDT iştiraklerinin olduğu yatırımlara Kalkınmada Öncelikli Yörelere için tahsis edilen fonlardan destek sağlanmasına devam edilecektir.

28. Teşvik tedbirleri, sektörler ve öncelikli il grupları itibariyle, farklı nispet ve kapsamda uygulanacaktır. Bu bölgelerde teşvik tedbirlerinden beklenen sonucun alınabilmesi için her türlü yatırım faaliyetinde ihtiyaç duyulan enerji ve diğer altyapının Devlet tarafından yeterli ölçülerde ve zamanında geliştirilmesi sağlanacaktır.

29. Ekonomik faaliyetlerin mekânda dağılımı, ekonomik faydalarının yanı sıra yerleşmelerin dağılımını belirlediği için yatırımlarda yer seçimi kısıtlarına uyulmasına önem verilecektir.

30. Kalkınmada Öncelikli Yörelere başta olmak üzere, gelişmekte olan bölgelerde yer alan şehirlerde yan sanayii fazla olan imalat sanayiinin kurulması desteklenecektir.

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELERLE İLGİLİ TEŞVİKLER

1. Genel Olarak Teşvik

Nitelikleri ve etkileri değişik olmakla birlikte, teşvik tedbirleri uygulamasına özel teşebbüsün bulunduğu her ülkede rastlanabilir. Bu teşviklerden amaç özel sektörün de ülke kalkınmasında rol oynamasını sağlamaktır. Karma ekonomi sisteminde teşvik tedbirleri Kamu Sektörü için de geçerlidir.

Sözlükteki genel ve olumlu anlamıyla teşvik; cesaretlendirme, isteğini artırma, gayrete getirme demektir.

Gerçekte teşvik olumlu olduğu gibi olumsuz da olabilir. Fakat genel anlamda teşvik denilince, özendirici niteliği olan “olumlu teşvik” akla gelir. Caydırıcı nitelikte olan “olumsuz teşvik” ilk ağızda akla gelmez.

Konumuz açısından yaklaşıldığında, Türkiye’de teşvik tedbirleri

nin gerçek anlamda planlı dönemde uygulandığı görülür. “Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkati”, “Teşvik-i Sanayi Kanunu” teşvikle ilgili ilk uygulamalardır. Ayrıca 1951’de yürürlüğe giren “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu” da teşvikle ilgili geçmiş uygulamalardan biridir. Fakat konumuz açısından teşvik tedbirlerinin planlı dönemde, ilk kez 1963’ de uygulanmaya başlandığını söyleyebiliriz.

1963’te sanayi yatırımlarını teşvik etmeye yönelik olarak “Yatırım İndirimi” tedbiri getirilmiştir. Tedbir, yatırımlar için kullanılan öz sermayenin belirli bir oranı tutarına eşit tutardaki kârın vergi dışı bırakılması esasına dayanır. Bu teşvik genel olarak yüzde 30 olarak belirlenmiş iken kalkınmada öncelikli yörelerdeki yatırımlarda yüzde 50 olarak uygulanmıştır.

Teşvik tedbirlerinin vergi ile ilgili olanları ve vergi dışı olanları vardır. Vergi ile ilgili teşvikler arasında çeşitli vergi, resim ve harçlardan istisnalar, çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde indirim, iadeler, ödemesiz devre ve taksitlendirmeler; vergi dışı teşvikler arasında ise Devletin altyapı hizmetleri, çeşitli fonlardan bağış ve kredi, orta ve uzun vadeli kredilerde düşük faiz alınması gibi uygulamaları belirtebiliriz.

Ülkemizde halen yürürlükte olan teşvik mevzuatına göre teşvik araçları şunlardır:

1. Gümrük Muafiyeti,
2. Yatırım İndirimi,
3. Özel Önem Taşıyan Sektörler İle Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Çalışanların Ücretlerinin Vergilendirilmesinde İndirim,
4. Yatırım Finansman Fonundan Faydalanma,
5. Bina İnşaat Harcı İstisnası,
6. Vergi, Resim ve Harç İstisnası,
7. Döviz Tahsisi,
8. Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafıkları,
9. Faiz Farkı İadesi.

2. 1982 Sayılı Kanunla Getirilen Teşvikler

Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak

Yatırımlarda Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafıkları Tanınması Hakkında 24.2.1984 tarih ve 2982 Sayılı Kanunla, Kalkınmada Öncelikli Yörelere için teşvikler getirilmiştir.

Kanunla getirilen istisna ve muafıklar şunlardır:

- Veraset ve İntikal vergisi,
- Damga vergisi,
- Banka ve sigorta muameleleri vergisi,
- Emlak vergisi,
- Harçlar ve Resimler,
- Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alman vergi, resim ve harçlar.

Arazi veya arsa tedariki ile ilgili olarak ivazlı veya ivazsız devir, temlik, kamulaştırma, alım, satım, kira, geri alma, geri verme, ifraz, tevhit, tescil, cins değişikliği, rehin tesis ve terkini, Islah, değişiklik işlemleri ve bu işlemler dolayısıyla düzenlenen kağıtlar da belirtilen resim ve harçlardan müstesnadır.

Sermaye şirketlerinin, kooperatiflerin ve bunların birlikleri ile vakıfların kalkınmada öncelikli yörelerde yapacakları Devletçe teşviki öngörülen yatırımlar dolayısıyla, her ne suretle olursa olsun bina iktisapları, arsa ve arazi üzerinde inşa veya binaya ilave suretiyle binalar, bağımsız birimler veya katlar meydana getirmeleri ve bunların devirleri ile ilgili işlemler ve bu işlemler dolayısıyla düzenlenen kağıtlara da aynı istisnalar tanınmıştır.

(1988 takvim yılı sonuna kadar uygulanacak muafiyet ve istisnalar hakkında ayrıntılı bilgi 1 Mart 1984 tarih ve 18328 sayılı Resmi Gazetede bulunabilir.)

3. Kararnamelerle Getirilen Teşvikler

Teşvikle ilgili mevzuat zamanla bazı değişikliklere uğramaktadır. Bu değişiklikler Kalkınmada Öncelikli İller için de söz konusudur.

Kalkınmada Öncelikli İllerde uygulanacak teşvik tedbirleri hakkında mevcut durum şöylece özetlenebilir:

a) Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak Teşvik Belgesi almış yatırımlar Genel Teşvik Tablosunda Gümrük Muafiyeti öngörülme dahi Gümrük Muafiyetinden yararlanır.

b) 202 ve 199 sayılı Kanunda değişiklik yapılmasına ilişkin 24/12/1980 tarih ve 2361 ve 2362 sayılı Kanunlar ile söz konusu Kanunlara 4/1/1984 tarih ve 2970 sayılı Kanunla getirilen değişiklikler gereğince yatırım indiriminin nispeti, İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlarda % 60, Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki yatırımlarda ise % 100 dür.

c) Kamu Ortaklığı Fonu'nun asgari % 10'u Kalkınmada Öncelikli Yörelerde istihdamı artırıcı ve Kamu Kuruluşlarının asgari % 10 iştirak ettiği her nevi yatırımlarda ve bunların işletme finansmanında kullanılır.

Birinci fıkrada sözü edilen Fon, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na tespit edilecek esaslar çerçevesinde kullanılır.

d) Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlarda özkaynak oranı, yatırımın karakteristiklerine göre % 30'a kadar indirilebilir. Diğer yörelerde bu oran en az % 40'dır.

e) Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlar için arazi veya arsa tedariki ile ilgili işlemler veraset ve intikal vergisi, damga vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, emlak vergisi, harçlar ve resimler ile Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alman vergi, resim ve harçlardan müstesnadır. Bu istisnalar herhangi bir merciden müsaade alınmaksızın uygulanır.

Sermaye Şirketlerinin, kooperatiflerin ve bunların birlikleri ile vakıfların, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapacakları Devletçe teşviki öngörülen yatırımları dolayısıyla, her ne surette olursa olsun bina iktisapları, arsa ve arazi üzerine inşa veya binaya ilave suretiyle binalar, bağımsız birimler veya katlar meydana getirmeleri ve bunların devirleri ile ilgili işlemler yukarda belirtilen vergi, resim ve harçlardan istisna edilmiştir.

f) Yatırımın gerçekleşmesinden sonra üretime kısmen geçmiş veya hiç geçememiş kuruluşlarla, en geç bir yıl içinde işletme sermayesinin kifayetsizliği sebebiyle tam kapasiteye ulaşamamış kuruluşların işletme kredisi ihtiyacı, Teşvik Belgesine bağlanmış olan yatırımlarda DPT'nin uygun görüşü ile karşılanabilir. Bu durumda toplam yatırımda kullanılan kredi nispeti Kalkınmada Öncelikli Yörelerde % 80'i, diğer yörelerde % 70'i geçmez.

g) Yüksek Planlama Kurulu, Kalkınmada Öncelikli Yöreler dışında kalan ilçelerde yapılacak yatırımlarda yatırımın sektörel ve bölgesel özelliklerini ve istihdama katkısını dikkate alarak, bu gibi yatı-

i imlan Kalkınmada İkinci Derecede Öncelikli Yöre Yatırımlarının şartları ile teşvik edebilir.

4. Gelir Vergisi Genel Tebliğine Göre Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulanacak Özel İndirim Oranları

Özel İndirim Oranının, Kalkınmada Öncelikli Yörelere diğer yörelere göre farklı uygulanması da önemli bir teşviktir. Bu teşvik ayrıca, kalkınmada öncelikli yöreler için de farklı oranlardadır.

Özel indirimle ilgili esaslar 29.1.1985 tarih ve 18850 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu esaslar aynen şöyledir:

a) Özel İndirimin Beş Kat Uygulanacağı Yerler

Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere merkez ilçeleri dışında kalan ilçeleri (Batman ve Tatvan İlçeleri hariç) ile Bingöl, Bitlis ve Hakkari İllerinin merkez ilçelerinde özel indirim, mevcut özel indirim tutarının 5 katı olarak uygulanacaktır, özel indirim 5 katı ise günde (750), ayda (22.500), yılda (270.000) TL. dir.

b) Özel İndirimin Dört Kat Uygulanacağı Yerler

Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere merkez ilçeleri (Bingöl, Bitlis ve Hakkari İllerinin Merkez İlçeleri hariç) ile Batman ve Tatvan ilçelerinde ve ikinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere merkez ilçeleri dışında kalan ilçelerinde (Arhavi, Hopa, Divriği, Merzifon, Osmancık, Suluova, Ayancık, Birecik, Suruç, Erbaa, Turhal ve Yerköy İlçeleri hariç) özel indirim, mevcut özel indirim tutarının 4 katı olarak uygulanacaktır. Özel indirim 4 katı ise günde (600), ayda (18.000), yılda (216.000) TL'dir.

c) Özel İndirimin Üç Kat Uygulanacağı Yerler

İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere merkez ilçeleri ile Arhavi, Hopa, Divriği, Merzifon, Osmancık, Suluova, Ayancık, Birecik, Suruç, Erbaa, Turhal ve Yerköy ilçelerinde özel indirim, mevcut özel indirim tutarının 3 katı olarak uygulanacaktır. Özel indirim üç katı ise, günde (450), ayda (13.500), yılda (162.000) TL'dir.

d) Teşvik Belgeli Yatırımlarda Çalışanlara Uygulanacak Özel İndirim Tutarı

Teşvik belgesi almış olan yatırımlarda çalışan ücretlilerin özel indirim tutarları ise, yukarıda belirtilen özel indirim tutarına ayrıca;

— Birinci Derecede Kalkınmada öncelikli Yörelere çalışanlar için günde (450), ayda (13.500), yılda (162.000) TL.

— İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere çalışanlar için de günde (300), ayda (9.000), yılda (108.000) TL. daha ilave edilerek tespit edilecektir. Ancak, Birinci ve İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere yeniden tespit edilmiş özel indirim tutarlarına yukarıda belirtilen tutarların ilave edilebilmesi için, teşvik belgesinde belirtilen yatırıma başlangıç tarihinden itibaren 5 yılın dolmaması gerekir. 5 yılı tamamlayan yatırımlarda bu tutarların ayrıca uygulanmayacağı tabiidir.

e) Yeniden Tespit Edilen Özel İndirim Tutarlarının Uygulanmasındaki Esaslar

Birinci ve İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere çalışan hizmet erbabı için yeniden tespit edilmiş olan özel indirim tutarları yukarıda açıklanmış olup, hizmet erbabının ücretlerinin vergilendirilmesinde eski tutarların değil yeni tutarların aşağıdaki esaslar çerçevesinde uygulanması gerekir.

Öteden beri uygulanageldiği üzere, indirimlerin uygulanmasında esas prensip, ücretin ödeme dönemidir. Ücret günlük dönemler itibariyle ödenmekte ise indirimlerin günlük tutarı ile ücret aylık ödemeler itibariyle ödenmekte ise, indirimlerin aylık tutarları ile uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle, yeniden tespit edilen özel indirim tutarlarının aylık dönemler itibariyle ücret ödemelerinde kıstas olarak uygulanması söz konusu olmayacaktır.

Diğer taraftan, Kalkınmada Öncelikli Yörelere çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde esas alınacak, yeniden tespit edilen özel indirim tutarlarının uygulanması için, hizmet erbabının o yörede fiilen çalışması zorunludur.

Şu kadar ki, teftiş, denetim veya diğer nedenlerle geçici görevle bu yörelere gönderilen hizmet erbabına yeniden tespit edilen özel indirim tutarları uygulanmayacaktır. Ancak, bir kadroyu işgal etmek suretiyle vekaleten yapılan atamalar ile tedviren bir görevi ifa için söz konusu yörelere gönderilenlerin (fiilen bu yörelere çalışmaları kaydıyla) almış oldukları ücretlerine yeniden tespit edilen özel indirim tutarlarının uygulanması icap eder.

f) Birinci ve İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere Çalışan Hizmet Erbabının Sakatlık İndirimi

Bilindiği üzere, Gelir Vergisi Kanununun 31 inci maddesinin değişik 3 numaralı bendinde; “Sakatlık indirimi: Çalışma gücünün asgari % 80’ini kaybetmiş bulunan hizmet erbabı birinci derecede sakat,

asgari % 60'ını kaybetmiş bulunan hizmet erbabı ikinci derecede sakat, asgari % 40'mı kaybetmiş bulunan hizmet erbabı ise üçüncü derecede sakat sayılır ve aşağıda belirtilen sakatlık indiriminden faydalanırlar.

Sakatlık indirimi aile reisi için tespit edilen özel indirim tutarının;

- Birinci derece sakatlar için dört katı,
- İkinci derece sakatlar için iki katı,
- Üçüncü derece sakatlar için bir katıdır.

Sakatlık derecesine göre tespit edilecek indirimler, genel ve özel indirim toplamına eklenerek hizmet erbabının ücretinden indirilir.” denilmiştir.

Bu hüküm uyarınca, Birinci ve İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerde çalışan hizmet erbabına uygulanacak sakatlık indirimi, yukarda miktarları yazılı, yeniden tespit edilmiş bulunan özel indirim tutarının;

- Birinci derece sakatlar için dört katı,
- İkinci derece sakatlar için iki katı,
- Üçüncü derece sakatlar için bir katı, olarak uygulanacaktır.

g) Net Ücret Sözleşmesi İle Çalışan Hizmet Erbabının "ücretlerinde Meydana Gelecek Artışlar

Birinci ve İkinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerde net ücret sözleşmesi ile çalışanların ücretlerine yeniden tespit edilen indirimlerin uygulanması nedeniyle, bunların ücretlerinde meydana gelecek artışlar brüt ücreti etkilemeyecek, diğer bir ifade ile, yeniden tespit edilen indirimlerin uygulanmasından doğan Gelir Vergisinde meydana gelen azalma ele geçen net ücreti artıracak ve bu artış verginin mükellefi ücretliye ait olacaktır.

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER YATIRIMLARI VE

YATIRIMLARIN DESTEKLENMESİNE YÖNELİK ÇALIŞMALAR

1. Kalkınmada Öncelikli Yöreler Yatırımları

Ekonomik, sosyal ve kültürel hayatın gelişmesi amacıyla yapılan harcamalar yatırımdır.

Bölgelerarası gelişmişliğin dengelenmesinde, kamu yatırımlarının ve müdahalesinin çok önemli bir etkisi olduğu bilinmektedir. Devlet

müdahalesi, Özel Sektörün yönlendirilmesi ve geliştirilmesi açısından da önemlidir ve temel alt yapının hazırlanmasından başka, çeşitli teşvik araçlarıyla bu yolda çabalar gösterilmiştir ve gösterilmektedir.

Bu cümleden olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerin tabii ve beşeri kaynaklarını harekete geçirmek amacıyla özel sektörün bu bölgelerde yatırım yapmasını özendirici teşvikler getirilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ilke ve politikaları arasında “Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içinde azaltılarak giderilmesi temel hedef”! yer almaktadır.

Kalkınmada Öncelikli İllerde ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmenin hızlandırılması amacıyla planlı kalkınma çalışmalarının başından beri çeşitli tedbirler alınmış, uygulamalarda bulunulmuştur. Ancak, özel sektör yatırımlarının bu yörelere kanalize edilmesi amacıyla geliştirilen teşvik tedbirlerinden arzulanan sonuçlar beklenen ölçülerde alınamamıştır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları sırasındaki Kalkınmada Öncelikli İl sayısı esas alınarak; Amasya, Artvin ve Tokat illeri dışında kalan 25 il için yapılmış olan değerlendirmelere göre:

1. Ülke alanının % 41.6 sı bu yöreler kapsamına girmektedir.
2. Şehirlerde yaşayan nüfus ülke ortalamasında % 43.9 iken bu yörelerde % 33.6’dır.
3. 1975-1980 yılları arasında Türkiye toplamı itibariyle nüfus artışı binde 20.84 iken bu yörelerde daha yüksek doğurganlığa rağmen, hızlı göç nedeniyle binde 13.41 dolayında olmuştur.
4. Ülke toplam nüfusunun % 25.4’ünün yaşadığı bu illere, Dördüncü Plan döneminde Kamu yatırımlarının % 25.3’ü tahsis edilmiştir.
5. Planlı dönem boyunca ülke genelinde yapılacak madencilik yatırımlarının yaklaşık olarak yarısı bu illerde gerçekleştirilmiştir.
6. Enerji ve konut sektörlerindeki yatırım tahsislerinin bu yörelere giden miktarı Türkiye toplamının % 35’ini bulmaktadır.
7. Bu illerin toplam yatırımları içinde en büyük payı ise yaklaşık olarak % 35 ile enerji, % 20 ile madencilik ve % 14 ile imalat sektörleri almaktadır. Bu üç sektör toplam yatırımların yaklaşık olarak üçte ikisini kapsamaktadır. (Tablo 2-3).

TABLO; 2

I. II. III. ve IV. Plan Dönemleri İtibariyle Kamu Program Yatırımlarının Kalkınmada Öncelikli İller ve Diğerleri Arasındaki Dağılımı (Özet Değerlendirme, 1963-1982)

Cari Fiyatlarla (1000 TL.)

1. Derecede		2. Derecede		Birden Fazla		Diğer İller		Toplam		İli Kapsayan		Genel Toplam	
Plan	İller (20 İl)		İller (5 İl)		(25 İl)		(42 İl)		(67 İl)		Yatırımlar		
Dönemleri	Miktar		Miktar*		Miktar		Miktar		Miktar		Miktar		Miktar
I. Plan Dönemi 1963-67	4.992.260	1,9	589.005	,6	5.581.265	4,5	17.192.936	5,5	22.774.201	00,0	13.805.613	36.579.814	,3
II. Plan Dönemi 1968-72	9.096.648	7,5	923.448	,8	10.020.096	9,3	42.013.167	0,7	52.033.263	00,0	18.474.589	70.507.852	,6
III. Plan Dönemi 1973-77	41.953.349	1,0	4.492.754	,2	46.446.103	3,2	153.592.722	6,8	200.038.825	00,0	142.502.268	342.541.093	2,6
IV. Plan Dönemi 1978-82	345.985.706	3,6	31.887.773	,2	377.873.479	5,8	1.085.928.683	4,2	1.463.802.162	00,0	810.522.967	2.274.325.129	3,5
Toplam	402.027.963	3,1	37.892.980	,2	439.920.943	5,3	1.298.727.508	4,7	1.738.648.451	00,0	985.305.437	2.723.953.888	00,0

Not: Birden fazla ili kapsayan miktarlar genel toplama dahil edilmiştir.

TABLO: 3
L, II. III. ve IV. Plan Dönemleri İtibariyle Kamu Program Yatırımlarının Kalkınmada Öncelikli iller ve
Diğer İller
Arasındaki Sektörel Dağılımı (Özet Değerlendirme)

Cari Fiyatlarla (1000 TL.)

İller/Sektörler	1. Derecede Öncelikli iller (20 İl)		Kalk. 2. Derecede Öncelikli İller (5 İl)		Kalk. 3. Derecede Öncelikli İller (5 İl)		Toplam (25 İl)		Diğer İller (42 İl)		Genel Toplam (67 İl)	
	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%	%	Miktar	%	Miktar	%	
Tarım	27.557.848	20,8	6.577.567	5,0	34.135.415	7,7	6	25,7	98.561.419	4,3	132.696.834	100,0
Madencilik	84.904.740	462	4.575.77	2,5	89.480.017	20,34	48,7	94.441.073	1,3	183.921.090	100,0	
İmalat	52.806.014	10,4	10.873.294	2,1	63.679.308	14,48	12,5	445.798.44	7,5	507.477.792	100,0	
Enerji	151.327.693	34,9	2.502.757	0,6	153.830.450	34,97	35,5	279.210.119	4,5	433.040.189	100,0	
Ulaştırma	22.233.605	7,4	3.783.857	3,0	26.017.462	5,91	20,4	101.536.14	9,5	127.553.551	100,0	
Turizm	894.600	6,3	29.978	0,6	984.578	0,22	6,9	13.223.936	3,1	14.212.514	100,0	
Konut	8.607.558	33,6	426.205	1,7	9.033.763	2,05	35,3	16.568.337	4,7	25.632.100	100,0	
Eğitim	26.407.257	21,6	4.050.014	3,3	30.457.271	6,92	24,9	91.318.945	5,1	122.276.216	100,0	
Sağlık	5.735.184	11,6	968.530	2,0	6.703.714	1,52	13,6	42.720.592	5,4	49.424.306	100,0	
Hizmetler	21.522.464	15,3	4.045.546	2,9	25.568.010	15,81	18,2	114.845.849	1,8	140.413.859	100,0	
Toplam (1963-1982)	402.027.963	23,1	37.892.980	2,2	439.920.943	100	25,3	1.298.727.508	74,7	1.738.648.451	1000,0	

Not: Birden fazla ili kapsayan yatırımlar (Çoklu İller) toplama dahil edilmemiştir

Halen uygulanmakta olan Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi 55 milyar lira tutarında bir büyük proje olup, bu proje ile 1050 köye hizmet götürülecektir. Bu proje Dünya Bankası ve IFAD tarafından desteklenmektedir.

Benzer bir projenin, Bingöl ve Muş İllerini kapsamak üzere, hazırlık çalışmaları yapılmaktadır

Yine dış kaynaklarla finanse edilen hayvancılık projeleri bölgenin gelişmesinde önemli rol oynamaktadır.

Güneydoğu Anadolu Projesi ise bölge ve ülke için çok önemli bir projedir. Halen çalışmaları sürdürülen bu proje, Fırat ve Dicle ırmaklarının aşağı kısımları ile bunların arasında uzanan Mezopotamya'nın yukarı kısımlarında 74.000 Km2'lik bir alanı içine almaktadır. Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır ve Siirt İllerinin tamamı veya bir bölümü proje kapsamındadır.

Güneydoğu Anadolu Projesi 13 alt projeden oluşmaktadır. Barajlar, hidroelektrik santralleri ve sulama tesisleri ile birlikte her türlü alt yapı; tarım, sanayi, ulaştırma, eğitim, sağlık ve diğer sektörlerin tesis ve hizmetlerinin yer alacağı entegre bir gelişme projesidir.

Toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesine yönelik projeler tamamlandığında;

a) Yaklaşık olarak 1.800.000 hektar alan sulanabilecektir. Halen 2 milyon hektar arazide sulama yapılabildiğine göre, sulanan arazi iki katma çıkacaktır.

b) 22 milyar KWh enerji üretilecek olduğuna göre, bu da halen ülkemizde üretilen enerjinin toplamı kadardır.

Kısacası bu büyük proje, bölge ve ülke için sayısız yararlar sağlayacaktır.

2. Yatırımların Desteklenmesine Yönelik Çalışmalar

Kalkınmada Öncelikli İllerde yapılacak yatırımlara özel bir önem verilmektedir. Bu genel ifadeyi somut örneklerle desteklemek mümkündür. Ancak, bu derece ayrıntıya girmek konumuzun boyutlarını aşmak olacaktır.

Yatırım tahsisleri yapılırken Kalkınmada Öncelikli İllere özel önem verilmekten başka;

1. Bu yörelerde yapılacak yatırımların desteklenmesi için özel teşvik tedbirleri uygulanmaktadır.
2. Çeşitli Bakanlıkların bütçelerinde yer alan fonlardan tahsisler yapılırken, Kalkınmada Öncelikli İllerden gelen talepler öncelikle karşılanmaktadır.
3. Özel Projeler uygulanmaktadır.
4. Bu yörelerde yapılacak yatırımlar için özel fonlar kurulmuştur.

YÖNETİMDE VEKÂLET (Yasal-Sosyal ve Psikolojik Boyutlarıyla)

Dr. A. Nihat DÜNDAR
Polis Başmüfettişi
ve
Polis Akademisi Öğretim Görevlisi

GİRİŞ

Yönetimde vekalet, daha açık bir ifadeyle vekil yöneticiler aracılığıyla hizmetin yürütülmesi, uygulaması, kuşkusuz, yönetimin ve hizmetin sürekliliği anlayışından kaynaklanan zorunlu bir durumu ifade etmektedir. Ancak uygulamadan görüldüğü üzere vekalet, bazı koşullarda hizmetin gereği, bazı koşullarda da vekil olarak görevlendirilen görevlinin durumu gereği olabilmektedir. Ancak amaç ne olursa olsun fiili durum nedeniyle ortaya çıkan bu uygulamanın yasal, sosyal ve psikolojik sonuçları olmaktadır. Bu yazıda amacımız, yöneticilerce tek tek bilinen ancak birleştirilerek düşünülmendiği ya da bazı yanlarıyla, özellikle psikolojik görünümüyle konu incelenmediği için kişilere göre değişen “Doğru” kavramlarını tartışmak ve yeni bir bakış açısı sağlamaktır. Konunun yöneticilerce tartışılması ya da yeniden düşünülmesi bile amacımız açısından yeterli olabilecektir.

Aşağıda, vekalet konusu öncelikle yasal, daha sonra sosyal ve psikolojik boyutlarıyla incelenmeye çalışılacaktır.

I. BÖLÜM

VEKÂLET UYGULAMASININ YASAL BOYUTLARI

A. ANAYASADA VEKÂLET

“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir...”¹
Kuşkusuz, kaynağım Anayasadan almayan bir yasanın yürür-

¹ T.C. 1982 Anayasası, Md. 123

lûge konulması da söz konusu değildir. Bu nedenle hukuk tekniğinde bir konu incelenirken, bu konunun öncelikle Anayasada yer alıp almadığına ya da Anayasanın bu düzenleme için yönetime tasarruf yetkisi verip vermediğine bakmak gene Anayasa gereğidir. Bu uygulama, Hukuk Devleti² olmanın ve Anayasanın bağlayıcılığının³ doğal sonucudur.

Vekil Atama, Anayasamıza göre hizmetin gereği olarak, bazı koşulların gerçekleşmesi halinde uygulanan zorunlu bir uygulamadır. Anayasamıza göre;

1. Geçici Olarak Görevden Ayrılma Hali

Hastalık, yurt dışına çıkma ve benzeri nedenlere dayalı olarak geçici bir süre için, yani Cumhurbaşkanımızın bu nedenlere dayalı olarak görevinden ayrılması sonucu tekrar göreve başlayıncaya kadar geçen sürede hizmetin sürdürülmesi için zorunlu olarak uygulanan bir tasarruftur.⁴

2. Zorunlu Olanak Görevden Ayrılma Hali

Ölüm, görevden çekilme ve başka bir nedene dayalı olarak Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde uygulanan zorunlu bir tasarruf olup, vekalet, yenisi seçilinceye kadar sürecektir.

Yukarıdaki kısa incelememizden de anlaşılacağı üzere “Vekalet” uygulaması, Anayasamızda zorunlu koşullardaki uygulamayı kapsamakta ve Cumhurbaşkanımıza T.B.M.M. Başkanın vekalet edeceği Anayasamızda açıkça yer almaktadır. Bu hususta son söz olarak denilebilir ki, Anayasamız, hizmetin sürekliliği ve vekalet uygulamasında açıklığı benimseyen bir sistem getirmiştir.

B. DEVLET MEMURLARI YASASINDA VEKÂLET

657 Sayılı Devlet Memurları Yasasına göre vekalet, Anayasamızda olduğu gibi zorunlu değil, ihtiyari bir uygulamadır.⁵ Bu uygulama ile vekil atama, yönetimin takdirine bırakılmıştır.

² Anayasa, Md. 2.

³ Anayasa, Md. 11.

⁴ Bakınız Anayasa Md. 106

⁵ Bakınız 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 1897 sayılı Kanunla değişik 86. maddesi.

a. Asıl Görevlinin Geçici Olarak Görevden Ayrılması

Yasanın 86. maddesinin birinci fıkrasına göre, yasal izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması ve görevden uzaklaştırma hallerinde, asıl görevlinin görevden geçici olarak ayrılması söz konusu olacak, bu nedenle hizmet de geçici olarak durmuş olacaktır. İşte bu durumda vekil atanması, hizmetin sürekli kılınması ve yürütülmesi amacına yönelik olmaktadır. Yasada, dikkat edileceği üzere geçici olarak görevden ayrılma durumu açıklanırken “Kanuni izin” deyimine yer verilmiş, Kanuni izinin hangi izinleri kapsadığı hususu ise açıklanmamıştır. Ancak, Devlet Memurları Yasası’nda yer alan, yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, aylıksız izin, yabancı bir ülke veya uluslararası bir kuruluşta hizmet alacaklara verilecek aylıksız izin ile bilgi ve görgülerini arttırmak üzere yurt dışına gönderilecekler verilecek izinleri “Kanuni izin” içerisinde mütalâa etmek gerekir. Çünkü bu durumlarda görevlinin kadrosu ile ilişkisi kesilmemekte, bu görevli tarafından yürütülen hizmetlerin geçici olarak durması söz konusu olmaktadır.

b. Kadronun Boşalması

Devlet Memurları Yasası, hangi hallerde kadronun boşalacağını açık bir biçimde düzenlememekle beraber, Atama yapılmayan kadroları, atama yapılmasına rağmen göreve herhangi bir nedenle başlamayan görevlilere ait kadroları, ölen ve istifa eden görevlilere ait kadroları, boş kadrolar olarak mütalâa etmek gerekir. Boş kadrolara vekalet, yönetimin lüzum görmesi koşuluna bağlıdır. Başka bir ifadeyle, kadronun boş olması, vekaleti zorunlu kılmamaktadır. Vekalet uygulaması açısından bu önemli bir noktadır.

C. KİMLER VEKİL OLARAK ATANABİLİR?

Devlet Memurları Yasasına göre vekil olarak atanacak kişi, kurum içinden olabileceği gibi, başka kurumlardan veya açıktan da olabilir.⁶ Bu düşünce biçimi ile hizmetin esas alındığı, vekil olarak atanacak kişinin nerede olduğunun ya da kim olduğunun önemsenmediği söylenebilir, ancak boş olmayan kadroya, (yani geçici süreli ayrılmalarındaki atamalarda) atanacak vekilde aranılacak şartlara ilişkin hususların yasada açıkça düzenlenmemiş olması düşündürücüdür. Kanımızca, asıl memur için öngörülen şartlar, yerine atanacak vekilde de aranmalı ve uygulamada subjektif takdirlere yer bırakılmamalıdır.⁶

⁶ 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 86. maddesi.

Yasaya göre, herhangi bir kamu görevinde çalışmayan kimsenin bazı boş kadrolara vekalet etmeleri olanaklıdır. Bu kadrolar:

1. Tabiplik
2. Dış tabipliği
3. Eczacılık
4. Mühendislik
5. Mimarlık
6. Veterinerlik
7. Yaz tatili hariç ilkokul öğretmenliği
8. Köy ve kasaba imamlığı, kadrolardır.

Bu uygulamaya göre, boş kadroya açıktan vekalet etme sınırlanmıştır. Başka bir ifadeyle, bu kadroların dışında boşalacak herhangi bir kadroya açıktan vekil atamak suretiyle, görevin vekaleten yürütülmesi olanaklı değildir.

Yasaya göre, il, ilçe ve bucaklardaki imamlıklara vekil imam atamak mümkün değildir. Kasaba imamlığı konusunda ise bir açıklama bulunmamakla beraber, uygulamada Belediye teşkilatı olan büyük köylerin kasaba olarak tanımlanmakta olduğu göz önüne alınarak buralardaki boş imamlık kadrolarına vekil imam atanabileceğini söylemek yanlış olmaz.

Yasaya göre, boş kadrolara memurlar arasından da vekil atamak mümkündür. Ancak vekaletin ücretli ya da ücretsiz olması, vekiller açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle aşağıda kısaca bu konuya da yer vermekte yarar vardır.

D. VEKALETİN ÜCRETLİ YA DA ÜCRETSİZ OLMASI

Devlet memurları yasasına göre “bir görevin memurlar eliyle vekaleten yürütülmesi halinde aylıksız vekalet asildir.” Ancak bu genel kuralın bazı istisnaları vardır. Her şeyden önce, vekalet ücretinin ödenebilmesi için vekalet görevinin fiilen yapılmasının zorunlu olduğunu unutmamak gerekir.⁷

Yasaya göre, Devlet memurları yasasına tabi kuramlarda, mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulunan saymanlık kadrolarının boşalması halinde memurlar arasından aylıklı vekil atamak mümkündür. Dikkat edileceği üzere vekilin kurum içinden atanması zorunlu değildir,

⁷ Bakınız Devlet Memurları Yasası Md. 174.

memur olması vekalet için yeterli görülmüştür. Boş olan saymanlık kadrosuna açıktan vekil atamak ise mümkün değildir. Keza herhangi bir kurumda çalışan veteriner hekim veya hayvan sağlık memurlarının da vekalet aylığı verilmek suretiyle Belediyelerin ilgili hizmetlerine vekil olarak atanması mümkündür. Ayrıca öğretmenlik ve veznedarlık görevleri de ücretli olarak kurum içinden görevlilere vekaleten gördürülebilir.

Kurum içinden vekalet söz konusu olduğunda, yasada sayılan görevler dışındaki vekalet görevinin ilk üç ayı ücretsizdir. Üç ayı aşan süreler için ücret tahakkuk ettirilir.

Vekalet aylığına hak kazanmada aynı ya da ayrı kurumdan olma hali, uygulama açısından özellik arz etmekte ancak Devlet Memurları Yasasında bu hususta açıklık bulunmamaktadır. Sayıştay Genel Kurulunun konuyla ilgili bir kararına göre:⁸

1. Merkezde, her bakanlık veya özel yasalarla kurulmuş olup katma veya özel bütçesi olan genel müdürlükler, şubeleri ile birlikte bir kurum sayılmaktadırlar.

2. Bir il ya da ilçe merkezinde bakanlıkların ve katma veya özel bütçeli genel müdürlüklerin çeşitli teşkilat veya birimlerinin bulunması halinde ise,

a. İl veya ilçedeki birimleri bir kurum sayılmaktadır.

b. Bakanlıklar ve katma ya da özel bütçeli genel müdürlüklerin merkez teşkilatı, taşra teşkilatına karşı ayrı kurum sayılmaktadır.

Ücret konusuna son vermeden önce, uygulamada tereddüt yaratan bir başka konuya da yer vermekte kanımızca yarar vardır. Bilindiği üzere vekalet ücretinin ödenebilmesi için hizmetin fiilen yapılması gerekmektedir. Yani hizmet fiilen yapıldıktan sonra aylığa hak kazanılacaktır. Oysa Devlet Memurları Yasası bir başka maddesinde⁹ Aylıkların peşin ödeneceğini belirtmektedir. Keza 5434 sayılı Yasaya göre vekaleten atanan memurların aylıklarından emekli keseneği kesilmesi zorunluluğu vardır.

Bu durumda herhalde fiilen geçirilen süreye göre aylık verilmesi daha doğru olur.

Bu bölümle ilgili özet olarak;

Anayasamızda vekalet konusunun hizmet gereği ve zorunlu bazı koşullarda uygulandığını, vekalet görevinin kim tarafından ve ne kadar

⁸ Bakınız 11.5.1960 tarih ve 2550/1 sayılı karar.

⁹ Bakınız Md. 164.

süreyle yapılacağını açıkça belirtildiğini, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasında ise, vekaletin zorunlu olmayıp ihtiyari, yani yönetimin takdir yetkisine bırakıldığını, vekalet görevi için asıl görevlinin sahip olduğu niteliklerin vekilde de aranması gibi bir koşulun bulunmadığı, yönetime, genelde kurum içinden, başka kumrular dan ve açıktan vekil atama yetkisinin verildiğini söyleyebiliriz.

II. BÖLÜM

VEKALET UYGULAMASININ SOSYAL BOYUTLARI

Vekalet, verilen görevin asıl görevlinin görev yetki ve sorumluluklarına haiz olarak, yürütülmesi, olarak tanımlanabilir. Bu tanım esas alındığında vekil olarak görevlendirilecek kişinin sahip olması gereken nitelikler önem kazanmaktadır. Çünkü vekil, asıl görevlinin görevlerini yapacak, yetkilerini kullanacak ve sorumluluk alacaktır. Bilindiği üzere Devlet Memurları Yasası,¹⁰ görevleri ve bu görevlerde çalışan memurları görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklerle göre sınıflara ayırmıştır. Bir başka deyimle, her meslek mensubunda hizmete alınmadan önce o mesleğin gerektirdiği bazı nitelikler aranmakta, bu amaca yönelik olarak sınavlar yapılmakta ve mesleğe kabul sonrasında da hizmet içi eğitim ya da başka yol ve yöntemlerle o kişinin eğitimi yaptırılmakta, arzu edilen nitelik ve davranış kalıpları yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu görünümüyle “çevre”, kazanılan nitelikler açısından belirleyici olmaktadır. Oysa yukarıda da belirttiğimiz gibi Devlet Memurları Yasasına göre vekalet, zorunlu değil ihtiyaridir. Oysa Devlet memurları için ihdas edilen kadrolar, hizmetin sürekliliği ve hizmet için kadronun gerekliliği esas alınarak ihdas edilmektedir. Tersini düşünmek mümkün değildir. Çünkü o zaman Devlet Memurları için ihdas edilen kadroların sübjektif tekliflere dayalı olarak ihdası, dolayısıyla kamu hizmetlerinde sübjektiflik söz konusu olur ki, hukuka dayalı bir Devlet anlayışının hüküm sürdüğü bir ülkede bu düşünceyi kabul etmek mümkün değildir. O zaman demek ki yönetimde kadrolar hizmetin gereğidir ve hizmet için gereklidir” düşüncesi hakimdir. Bu düşünceden hareket edildiğinde ise, vekalet uygulamasının zorunlu olmamasına bir anlam verilememektedir. Madem ki, bir kadro hizmet için gereklidir ve bu amaçla ihdas edilmiştir, hizmet için gerekli bir kadroya vekalet niçin zorunlu değildir? Bu anlamda Devlet Memurları Yasasının belli bir düzeye kadar, örneğin şeflik düzeyine kadar vekalet zorunluluğu getirerek daha alt düzeyde ve karar verme yetkisine haiz

¹⁰ Bakınız Md. 3-36.

olmayan görevlilerin kadrolarına vekaleti takdir yetkisine bırakması sanıyorum daha uygun olurdu.

Vekil olarak atanmada önemli olan bar diğer husus, atanılacak görevin gerektirdiği niteliklere haiz olmak hususudur. Aynı kurum içinden benzeri niteliklere sahip bir görevli mevcut iken başka bir kurumdan ya da açıktan vekil atama imkanının yönetime verilmiş olmasının, sanıyorum zararı, yararından daha fazla olacaktır. Ünlü düşünürlerin belirttiği gibi, birey bir teşkilata ya da bir mesleğe girerken adeta teşkilatla bir psikolojik sözleşme yapar ve o mesleğin, hizmetin gerektirdiği koşullara kısa zamanda uyum sağlar, aksine hareket edenlerin ise, o meslekle ilişkisi çeşitli disiplin cezaları uygulanmak suretiyle kesilir. Bu nedenle aynı meslekte olanlarda belirli tutum ve davranışlar görülür. Aynı meslek mensupları arasında dışa karşı kendi aralarında bir dayanışma, bir bütünleşme vardır. Çevrenin etkisiyle oluşan bu dayanışmaya, ortak inanç ve tepkilere, sanıyorum en güzel örnek Mülkiye ya da Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarının tutum ve davranışları gösterilebilir. Durum böyle olunca, meslek dışından, kurum dışından ya da açıktan vekil atanmasında atanan vekilin işi cidden zordur. Bu koşullarda, bir göreve vekaleten atanan kişinin günlük görev, yetki ve sorumluluklarını en iyi bir şekilde yürüttüğünü iyimser bir varsayımla söylesek bile o kişinin çevreye uyum, çevrenin ona uyumu ve meslek mensuplarının tepkilerinden kaynaklanan yönetim sorunları olacaktır. Bu nedenle Devlet Memurları Yasasının konuya açıklık getirerek vekalet uygulamasında, öncelikle kurum içinden vekil atanabileceğini, hizmet ve mesleğin gerektirdiği niteliklere sahip olan kurum içinden bir görevli bulunmadığı takdirde kurum dışından, orada da bulunmadığı takdirde açıktan vekil atanabileceğini, belirtmesi ve uygulamayı yönlendirmesi daha uygun ve objektif olabilecektir.

Vekalet uygulamasında bir diğer önemli nokta, çevrenin (Hizmet içindeki ve dışındaki) vekile bakış açısı ve vekaletin süresidir. III.

III. BÖLÜM

VEKALET UYGULAMASININ PSİKOLOJİK BOYUTLARI

Yönetimde “ Vekalet” uygulamasının belki de en önemli ve gözden kaçırılan yanı, vekilin ve çevrenin psikolojisidir. Hizmetin beklenen biçimde ve teşkilatın amacı doğrultusunda yürütülmesi ve görevlilerin verimlilikleri açısından çok önemli olan bu yan, uygulamada genellikle gözatılmemekte ve gözatılmemesi nedeniyle de o birim arzu edilen düzeyde hizmet üretememekte, her iki taraf için de bu koşullarda geçirilen

süre kayıp olarak nitelenmektedir. Aşağıda iki ana başlık altında bu konu, ayrıntısıyla incelenecektir.

A. Vekil Olarak Atanan Görevlinin Psikolojisi

Herhangi bir kadroya vekalet etmek üzere atanan görevlinin sosyal ve psikolojik nedenlere dayalı tutum ve davranışları, atanan görevlinin kurum içinden, kurum dışından veya açıktan atanmış olması halinde, farklılık göstermektedir.

Kurum içinden vekil atamalarında genellikle uygulanan yöntem, boşalan kadroya en yakın bir seviyede hizmet eden kişi olmaktadır. Bir örnek verecek olursak, muhtemelen İl'deki Valilik görevine en kıdemli Vali yardımcılardan birisi, İlçedeki Kaymakamlık görevine İlçe Jandarma Komutanı veya Emniyet Amiri, Merkezdeki bir Daire Başkanlığı görevine ise muhtemelen en kıdemli ya da uygun görülen bir Şube Müdürü vekalet edecektir. Bilindiği üzere uygulamadaki genel teamül bu biçimdedir.

Kurum içinden yukarıda belirtildiği biçimde görevlendirilen vekiller için vekalet görevi, genellikle “geçici bir süre için verilen bir görev anlamındadır. Başka bir ifadeyle, görev gereği sahip olduğu yetki ve sorumluluklar geçicidir. Bunun için, özellikle sahip olduğu yetkileri kullanmak eğiliminde değildiler. Çünkü kendisi gerçek yerini ve unvanını bilmektedir ve kısa bir süre sonra gene eski görevine dönecektir. Bu kısa süre içinde, eski arkadaşlarıyla tutum ve davranışlarını değiştirmeden, onları kırmadan, onlara amirlik yapmadan, bu süreyi geçiştirmek arzusundadır. Zaten, vekil olarak için başkasının değil de kendisinin seçilmiş olması (özellikle aynı niteliklere sahip olanlar, ya da aynı rütbede olanlar açısından) yeteri kadar tepki yaratmıştır. Yüzüne karşı söylenese bile arkadaşları arasında şiddetle eleştirildiğini bilmektedir. İşte bu ve benzeri düşünceler, vekil olarak atanan kişide, deyim yerindeyse bir “uyum psikolojisini” ön plana çıkarır.

Başka bir ifadeyle bu durumda olan vekiller için her şeyden önce “uyum” ön planda gelir. Oysa bu düşüncelerin yanı sıra vekil, bir taraftan da kendisini bu vesile ile üst yöneticilerine kanıtlamak, empoze etmek arzusundadır. Günlük hizmet içinde, gerektiğinde verilecek bu hizmeti en iyi bir şekilde yürütebileceğine hem kendisi inanmak, hem de başkalarını inandırmak arzusundadır. İşte birbirine zıt bu iki duygu, vekalet edenin biraz daha bunalımının artmasına ve çözümün zorlaşmasına neden olur.

Vekil yöneticinin, olaylara bakışı, tutum ve davranışları, kesinlikle kadronun asıl sahibi gibi değildir. Vekil, deyim yerindeyse adeta

eve konuk olan bir misafir gibidir. Gerçekten sahip olduğu niteliklerini ortaya koyamaz, kararları günlük ve geçici niteliktedir. Daha öz bir deyimle, sorun çözücü, iş bitirici değildir. Vekalet süresi uzadıkça, bunalımları ve istekleri artar. Onu her yerde, “Bu göreve layıksak getirsinler ve kadrosunu versinler, yok değilsek niçin hurdayız? Herkes haddini hududunu bilmeli” diye başkalarına yakınırken görebilirsiniz.

Uzayan vekalet görevlerinde, vekil hizmetin gereği olarak yavaş yavaş kadrosunun görev ve rollerine alışmıştır. Ona göre davranmak, astı durumunda olanları ikaz etmek durumunda kalmış ve bu tutum ve davranışlarıyla da giderek daha önce birlikte çalıştığı arkadaşlarının güvenini kaybetmiştir. O artık, astlarının nazarında “burnu büyümüş” bir kimsedir. En küçük bir yetki verildiğinde değişmiştir. Bu tür bir düşünce biçiminin sonucunda vekalet eden “yalnız adam” görünümündedir. Vekaletin kendisine yararından çok zararı olmuş, tekrar eski görevine döndüğü zaman daha önce iyi ilişkiler kurduğu, her gün birlikte yüz yüze olmak zorunda olduğu mesai arkadaşlarını kaybetmiştir.

Kuşkusuz yukarıda belirttiğimiz olumsuz yanlarının yanı sıra vekalet uygulamasının olumlu katkıları da söz konusudur. Vekalet, kendisini daha üst görevlere hazırlayıp ancak üst yöneticilere düşünce ve icraatını aktaramayanlar için bir fırsattır. Keza üst yönetim görevlerini, gözünde büyüten, görev verildiğinde yapmayacağı düşünün görevliler için bir deneme fırsatı, kendini bu yolla kanıtlayanlar için ise bir güdüleme aracı olabilir.

Başka bir kurumdan ya da açıktan vekil olarak atanan görevlilerin durumu ise daha zor ve karmaşıktır. Bu görevlilerin öncelikle o mesleği, görevlerini ve hizmeti tanınmasına ihtiyacı vardır. Daha öz bir deyimle, vekilin, işine hizmete ve çevresine uyumu söz konusudur. Hizmete, göreve ve çevreye uyumu ise, yabancılığı nedeniyle zaman alır. Bu durumda vekaletin yararı, tartışma konusu yapılabilir.

B. Çevre Psikolojisi

Çevre psikolojisi dediğimizde, vekalet görevi ile görevlendirilen kişinin çevresindeki iş arkadaşları ve o kurumla iş ilişkisi bulunan kamunun psikolojisini anlatmak istediğimizi öncelikle belirtelim.

Uygulamadaki gözlemlerimize göre, kurum içinden vekil görevlendirilmesinde, vekil olan dışında kalan ve genellikle eşdeğer statüde olan görevlilerden oluşan çevrenin öncelikle çeşitli menfaat gruplarına ayrıldığı görülür. Daha önce de belirttiğimiz gibi, iş çevresinde vekil olarak görevlendirilen kişinin, kişilik özellikleri ve niçin onun görevlendiril

diği tartışılır. Gerçekçi yorumların yanı sıra çoğu kez sübjektif yorumlar yapılır. Kişinin mevcut yönetime yakınlığından, siyasi görüşlerinden ve kimlerin desteğiyle bu görevlendirmenin yapıldığından bahsedilir. Çoğu kez bu konuşma ve yorumlar o kadar sık bir biçimde tekrarlanır ki sonunda, o görüşü ilk defa ortaya atan ya da konuşan duyduklarına kendisi de inanır. Vekil olarak atanan kişi artık tek hedef olmuştur. Daha önce bilinip konuşulmayan özellikleri anlatılır ve benzeri tutum ve davranışlarla kişi genelde yıpratılmaya çalışılır. İlginç olan yan, kurum dışından ya da açıktan görevlendirilen kişi için tepkiler aynı şiddette ve açık değildir. Kendilerine yabancı olan bu kişi, “yönetimin destek ve güveni olmadan oraya gelemeyeceği için” korkulan ve göstermelik olarak saygı duyulan kişidir. Her davranışı söz konusu edilir ve ağızdan ağıza yayılır. Ancak, gıyabında dışarıdan gelenlere duyulan doğal meslek tepkisi, gizlenerek muhafaza edilir. Aslında bu tepki yeni ve yabancı olan her şeye duyulan bir endişenin ifadesidir. Temelinde, kişisel menfaattarın kaybı endişesi vardır. Alışılagermiş düzen ve alışkanlıkların değiştirilmesi endişesi vardır. Tam olarak tanınmadığı için neler yapacağı, yapabileceği merak edilir.

Kurum içindeki görevliler, “içimizden bu göreve ve güvene layık kimse yok muydu?” şeklinde düşünerek, yavaş yavaş görevlerine yabancılaşmaya ve kendilerine olan inanç ve güveni kaybetmeye başlarlar. Bu anlayış içinde görev, günlük mesainin doldurulması ve görevin sona ermesi biçimine dönüşür. Çok istekli, verimli gözükmelerine rağmen birimin verimlilik oranı düşer. Çoğu kez bilgi ve beceriler gizlenir, vekil olarak atanan kişinin başarısızlıkları söz konusu olduğuunda “madem biliyordun yapsana” biçiminde gıyabında yapılan konuşmalarla, kendilerine pay çıkarılır, kendilerinin daha bilgili ve becerili oldukları vurgulanmaya çalışılır.

Kurumla iş bağlantıları olan kamu için de vekalet dönemi sağlıklı bir dönem olarak görölmez. Bu dönem, onlar için de bir geçiş dönemidir.

Bu dönemde uzun vadeli iş görüşmeleri ve bağlantılar yapılmaz. Dış çevrede vekilin her an değiştirilebileceği, daha sonraki görevliler tarafından bunların kabul edilmeyeceği düşünölür.

SONUÇ

Buraya kadar, “yönetimde vekalet uygulamasının” yasal, sosyal ve psikolojik boyutlarını detaylı bir incelemeye tabi tutmadan özüyle vermeye çalıştık.

Kanımızca son söz olarak denilebilir ki, ülkemizde özellikle üst yönetim kademelerinde uygulanan vekalet uygulaması geçici süreli ve zorunlu olan koşullarda uygulanmalıdır. Kanımızca boş olan kadroların vekil yöneticiler aracılığıyla doldurulması yönetimde verimliliği düşürmekte, gizli tepki, çelişki ve çalışanlar arasında endişelere neden olmaktadır. Çeşitli nedenlere dayalı olarak, zaman zaman uygulanan, daha ast rütbe ve statüde olup, üst rütbe ve statüdeki görevlere vekalet adı altındaki uzun süreli görevlendirmelerin yönetime yararlı olduğu kanısında değiliz. Tam tersine bu tür bir uygulama, o göreve erken getirilen yetenekli, bilgili, becerili görevlilerin önceden yıpranmasına neden olmaktadır. Bu konuda yapılması gereken şey, o görevi yürütebilecek kişinin asaleten o göreve getirilmesi, yasal engeller söz konusu ise vekalet verilmemesidir.

70. DÖNEM KAYMAKAMLIK KURSU KONFERANSLARINDAN

ÖZETLER

Ergin TEZEL

Hukuk Müşaviri

KURSun AÇILIŞI

Kaymakamlık Kurslarını düzenleyen mevzuat bilindiği gibi, Maiyet Memurları Yönetmeliğidir. ¹ Yönetmeliğin 23. maddesi kursların niteliğinden söz etmektedir; “Kaymakamlık Kursu, maiyet memurlarının Kaymakam olarak atanmalarından önce katılmak ve başarı ile bitirmekten yükümlü bulundukları son eğitim devresidir. Kaymakamlık Kurslarından her biri, bir dönem numarası almak ve en çok 6 ay süreli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenip yürütülür.”

70. Dönem numarası olarak, 3 Aralık 1984 tarihinde 28 Kaymakam Adayının katıldığı kurs, aynı gün düzenlenen sade bir törenle, 4 ay 9 gün sürecek eğitim devresine girmiştir. Bakanlık Toplantı Salonundaki açılışı müteakip, saat 11.00 de Kaymakam adaylarının, ATATÜRK’ ün Anıtkabir’ini ziyareti ile ilk günün töreni tamamlanmıştır*

KURS ÇALIŞMA PROGRAMI

Yönetmeliğin 27. Maddesi “...Kurs çalışma programında, idareyle ilgili konularda tartışmalı konferanslara, seminerlere, önemli konularda sorunlara değişik açılardan bakılması olanağını sağlayacak panel ve açikoturumlara, şehir içi ve dışı incelemelere ve uygulama gezilerine, belli bir süre Danıştay² ve diğer Bakanlık dışı kuruluşlarda eğitime ve

¹ Bu Yönetmelik, İçişleri Bakanlığı Müdürlük Encümeninin 16.2.1973 gün ve 505 Sayılı Kararı ile kabul edilmiş, Bakanlık Makamınca aynı tarihte onaylanarak kesinleşmiş ve 2 Mart 1973 tarih ve 14464 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

² Danıştay Başkanlığındaki bu eğitim, 28 Ocak 1985 - 5 Şubat 1985 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

olanaklar ölçüsünde yabancı dil eğitimi³ ile yurt dışı gezisine⁴ yer verilir.” demektedir.

UYGULANAN PROGRAMIN TANITILMASI

Kurs Programı, her gün 09.15 -12.15 ve 14.00 - 17.00 saatleri arasında olmak üzere uygulanmıştır. Her haftanın çarşamba öğleden sonraları “Serbest çalışma ve inceleme” adı altında, kursiyerlerin kişisel sorunlarını çözmeleri bakımından onlara ayrılmıştır.

4 ay 9 gün süren kursun (yaklaşık 129 günün) 64 günü. Bakanlığımıza ayrılmıştır. Bunun yanında Bakanlığımız dışındaki Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ayrılan süreler (Program sırasına göre) aşağıya çıkarılmıştır.

Genelkurmay Başkanlığı'na (2) gün, Gazi Üniversitesine (3), Diyanet İşleri Başkanlığı'na (1,5), Dışişleri'ne (1), Adalet Bakanlığı'na (1), Devlet Planlama Teşkilatı'na (3), Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı'na (3,5), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na (1), Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na (1), Başbakanlık (Müsteşarı için) (1/2), TODAİE'ye (1/2), Ulaştırma Bakanlığı'na (1/2), Danıştay'a (5), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na (1), Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na (2), Tarım, Orman ve Köy işleri Bakanlığı'na (1), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'na (1/2), MİT'e (1/2), Siyasal Bilgiler Fakültesine (1), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na (1/2), Devlet Personel Başkanlığı'na (1/2), Hacettepe Üniversitesine (1/2), Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'ne (1/2), İller Bankası Genel Müdürlüğü'ne (1/2), Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne (1), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na (1), Kültür ve Turizm Bakanlığı'na (1), Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü'ne (1/2), Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'na (1/2), Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na (1/2) gün konferans süresi tanınmıştır.

Bakanlık dışı Kamu Kurum ve Kuruluşları için ayrılan yaklaşık süre, 38,5 gün kadardır. Kalan sürenin 7 günü Kıbrıs gezisinde geçmiştir. Merkez Kuruluşlarında inceleme için ayrılan süreye, sınav öncesi hazırlık süresini de ilave etmek gerekir.

Konferansçı olarak 143 kamu görevlisi kursa katılmıştır. Bunlar^ kendi konularında Uzman, Daire Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Genel Müdür, Müsteşar gibi üst düzey yöneticileridirler. Üniversitelerimizden katılanların Akademik Unvanları, Doçent ve Profesördür.

³ 70. Dönemde Yabancı Dil Eğitimi hiç yapılmamıştır.

⁴ Yurtdışı Gezisi bu yıl, Kuzey Kıbrıs Türk Federe Devletine; 17 Mart 1985 - 23 Mart 1985 tarihlerinde yapılmıştır. Kafile Başkanlığım da Eğitim Biriminden Merkez Valisi Sayın Şevki PAZARCI yapmıştır.

ARA SINAVLAR

Kurs devamınca iki defa ara sınavı yapılmıştır. Maksat, çalışmayı ve neticede başarılı olmayı teşvik etmektir. Sınavlar sonrası yapılan değerlendirmelerde; başarı genel ortalaması, ilkinde yüz puan üzerinden (85,5), sonraki sınav genel ortalamasının da (78,3) olduğu belirlenmiştir.

Kursla ilgili bu bilgilerden sonra programda yer alan konferans konulan aşağıda özetlenmeye çalışılmıştır.

KURSTAKİ KONFERANS KONULARININ GRUPLANDIRILMASI

Az önce de değinildiği gibi 143 ayrı konferansçının katıldığı konferanslardaki konular sayıca çok ve değişik türden olduklarından bunlardan birbirleri ile yakın alâka içinde olanlar gruplandırılmıştır. Böylece belli alanlarda okuyucuya derli toplu bilgi vermek de kolaylaşmıştır.

I. GRUP KONULAR: Anayasa, Atatürkçü Düşünce, İdarenin Yapısı ve Geliştirilmesi adı altında bir araya getirilmiştir.

II. GRUP KONULAR: İdari, Sosyal, Kültürel ve Eğitim Konuları olarak gruplandırılmıştır.

III. GRUP KONULAR: Emniyet, Asayiş Konuları ve dolayısıyla mani zabıta ile ilgili görevler bu gruba dahil edilmiştir.

IV. GRUP KONULAR: Ekonomi, Kalkınma, Tabi Kaynaklar ve Korunmaları, Mal Alımları, Kırtasiyecilik gibi iç içe olan konular bir araya getirilmiştir. Bu konuların yanında ve yakınında bir yer işgal eden sahaya bu grubun arkasında yer verilmiştir. O da;

V. GRUP KONULAR: Mahalli İdareler, Köy ve Belediyelerle ilgili konulardır.

VI. GRUP KONULAR: Bunlar da kısaca İdari Yargı ile ilgili çeşitli konferans konularıdır.

Altı ana grup olarak tasnif ettiğimiz konulara Derginin imkânları ölçüsünde yer verilecektir.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI NIN GÖREVLERİ VE GRUPLANAN

KONULARLA İLGİSİ

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 3152 Sayılı Kanunla belirlenen Bakanlığımızın görevleri (Madde : '2) ile, yaptığımız

bu grupta arasında yakın benzerlik olduğu sonradan memnuniyetle müşahade edilmiştir. Benzerliği göstermek bakımından, anılan Kanunun 2. maddesi buraya bir kere daha aktarılmıştır.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞIMIN GÖREVLERİ

a. Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasa’da yazılı hak ve hürriyetleri korumak (I ve II. grup konular),

b. Sınır kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak (III. grup konular),

c. Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek (III. grup konular),

d. Suç işlemlerini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak (III. grup konular),

e. Her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek (III. grup konular),

f. Yurdun iç politikası, il ve ilçenin genel ve özel durumları ile ilgili değerlendirmeler yapmak ve Bakanlar Kuruluna tekliflerde bulunmak (I. grup konular),

g. Ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alâka ve münasebetlerini düzenlemek (V. grup konular),

h. Yurt sathında sivil savunma hizmetlerini yürütmek ve koordinasyonu sağlamak,

i. Nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek (I. gruptaki konulardan bazıları).

Bundan sonraki açıklama ve kısa özetlerimizle, bilhassa taşradaki okuyucularımıza bu bilgiler verilerek onların sorunlarını halletmelerinde yardımcı olmaya çalışılacaktır.

I. GRUP KONULARA DAHİL KONFERANSLAR

1. ATATÜRK VE DEMOKRASİ⁵

Konferansçı, Atatürk’ün nasıl bir siyasal rejim tasarladığını ve gerçekleştirdiğı siyasal modelin ne olduğunu açıklamak istemiş ve da

⁵ Prof. Dr. Bülent DAVER; S.B.F. Öğretim Üyesi.

ha sonra da Cumhuriyet nedir? diye sormuş ve bir tarif yapmıştır. Konferansçıya göre Cumhuriyet: “Halkın, kalabalığın yönetimi” demektir.

Demokrasinin tanımına gelince de daha geniş ve kapsamlı tanımı Abraham Lincoln’dan aktarmıştır. “Demokrasi; halkın halk tarafından, halk için yönetimidir, demiştir.

Prof. Dr. Daver, daha sonra Atatürk’ün Cumhuriyet ve Demokrasi hakkında fikirlerine temas etmiştir. Atatürk’ün gençlik yıllarından beri gerçekleştirmeyi düşündüğü siyasal yapı; “Demokrasi ilkelerine dayanan çok partili parlamenter bir Cumhuriyetti.” diye açıklamıştır. Daha sonra da Atatürk’ün asıl büyük özlemini açıklamıştır; Ona göre Atatürk, “kurduğu Cumhuriyeti, demokrasi çerçevesinde oturtmak” istiyordu.

Hazırladığı Konferans notunda sayın Daver, Atatürk’ün Demokrasiyi seçmesindeki temel nedenleri şöyle sıralamıştır:

1. Demokrasi Türk Halkının tabiatına en uygun bir rejimdir. Çünkü Türkler, hürriyetlerine ve bağımsızlıklarına son derece düşkünlüler.

2. Atatürk’ün kendi şahsi tercih ve karakterinin de Demokrasi rejimine uygun olduğu defalarca belirtilmiştir.

3. Demokrasi insan haysiyetine en çok yaraşan ve “en az kötü bir rejimdir.”

4. Türkiye’nin toplumsal yapısı gelenek ve göreneklere incelendiği zaman görülür ki... Türk toplumunda Batı Feodalizmine benzeyen ayrıcalıklar yoktur. Türk toplumunda sosyal akıcılık yani sosyal hareketlilik vardır. Bu akıcılık dikey bir akıcılıktır da. Yani Türk Toplumunda bir kişinin bilgi, zekâ, maharet, çalışkanlık ve cesaret gibi kişisel nitelikleri ile her alanda ön plana geçmesi ve en üst düzeyde Komutan ve Devlet adamı olması mümkündür. Atatürk bunun en canlı örneğidir.

Prof. Dr. Daver son olarak “Demokrasiye layık olabilmek için ona, elbirliği ile sahip çıkmanın, güçlü bir kamuoyu ve işleyen kurumlar yaratmanın gerektiğine önemle değinmek” istediğini vurgulamıştır.

2. ATATÜRK’ÜN YURTTA SULH, CİHANDA SULH İLKESİ⁶

“Yurtta Sulh, Cihanda Sulh” Türk İnkılabının bir temel ilkesi,. Türk dış politikasının da dayanağıdır diyen Prof. Dr. Eroğlu bu ilke-

⁶ Prof. Dr. Hamza EROĞLU

nin aynı zamanda “bir üstün HUKUK KURALI” olduğu görüşünü ileri sürmüş, yine Atatürk’ün dile getirdiği gibi, “Harici Siyaset, dahili teşkilatla mütenasip olmak lazımdır.” Bu bakımdan Yurtta Sulh, Cihanda Sulh ilkesini, iç ve dış politika ile birlikte, bir arada incelemek ve değerlendirmek lazımdır, dedikten sonra;

“Yurtta Sulh” Devletin, vatandaşına karşı huzur ve güven içinde yaşama imkânına kavuşması için yükümlülükler getirdiğini,

“Cihanda Sulh” ise Milletlerarası barış ve güvenliğin korunması ve sağlanması, Milletlerarası barışın bölünmezliğini, insanlığın da hepsini bir vücut ve her milleti de onun bir uzvu addetmeyi amaç bilir. “Cihanda Sulh” Milletlerarası ilişkilerde kuvvete ve kuvvet tehdidine başvurma, Milletlerarası uyumsuzlukların barışçı yollarla çözümlenmesini öngörür, diyerek Atatürk’ün bu veciz ilkesine iki yönlü olarak bakmak istemiştir.

1 Mart 1922’de henüz kesin zaferin kazanılmasından önce T.B.M.M. de, meclisin açılışı ile ilgili olarak yaptığı konuşmada ATATÜRK, milli sınırlarımızı belirleyen ve bağımsızlığımızı öngören Milli Misaka bağlılığımızı da şöyle dile getirmiştir:

“Siyaseti dâhiliyemizde olduğu gibi, siyaseti hariciyemizde de umdei esasiyemiz, Misak-ı Milli mevadından ibarettir. Misak-ı Milli’yi kabul ederek, maddiyat ve maneviyat sahasında istiklâli tanımımızı tasdik edenleri derhal dost telâkki ediyoruz” ve devamla, “Efendiler! siyaseti hariciyemizde ahar bir Devletin hukukuna tecavüz yoktur. Ancak hakkımızı, hayatımızı, memleketimizi namusumuzu müdafaa ediyoruz ve edeceğiz.”⁷

Atatürk’ün bu gerçekçi görüşü, milletlerarası barışın garantisini, milletlerarası teşekküllerin müeyyidesinde arayan görüşlerin yetersizliğinde olduğu gibi, meşru müdafaa harplerinin de etkili olmasında aramalıdır, diyerek görüşlerini açıklamıştır.

3. ATATÜRK İNKILABI VE ATATÜRK İLKELERİ⁸

Konferansçı Akçakayalıoğlu önce, “Atatürk İnkılabı, bölünmez bir bütündür” diyerek söze başlamış ve Atatürk İnkılapları yoktur, ATATÜRK İNKILABI vardır, demiştir. Kıyafet ve yazı değişimi gibi hareketler bu devrimin dalları, parçalarıdır. Onlar harf, yazı değişimi veya

⁷ Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, cilt I, İst., 1945, s. 229.

⁸ Cihat AKÇAKAYALIOĞLU, Genelkurmay Başkanlığı As. Ta. ve Str. Eğt. Bşk. İığı Uzmanı, E. Kd. Alb.

hukukta reform gibi şekillerde ifade edilmelidir, diyerek görüşlerini sürdürmüştür. Daha sonra Atatürk İnkılabının ana ilkelerini; 1. Milliyetçilik, 2. Medeniyetçilik şeklinde açıklamış ve ardından Atatürk İlkelerine geçerek kendi yorum ve değerlendirmelerini yapmıştır. Ona göre, ATATÜRKÇÜ ÖĞRETİ 'de yer alan GENEL İLKELER şunlardır:

Baş İlkeler: 1. Cumhuriyetçilik, 2. Milliyetçilik (bu aynı zamanda baş ilkedir), 3. Halkçılık, 4. Devletçilik, 5. Laiklik, 6. İnkılapçılık.

Bütünleyici İlkeler: 1. Tam Bağımsızlık, 2. Ulusal Egemenlik, 3. Ulusal Birlik ve Bütünlük, 4. Ülke Birlik ve Bütünlüğü, 5. Barışçılık,

6. Medeniyetçilik⁹ ve Bilimcilik, 7. Çağdaşçılık ve Batıcılık, 8. İlericilik (Terakki Perverlik),⁹ 9. Hürriyetçilik, 10. Ülkücülük, 11. Gerçekçilik, H2. İnsan Sevgisi ve İnsan Ülküsü.

Bunları birbirinin içinde saymak veya yerlerini değiştirmek mümkündür... Onları benimseyen, dile getiren, uygulayan, Türk Ulusunun hizmetine koyan “TEK ADAM” Mustafa Kemal’den başkası değildir.

4. YENİ AN AYAMIZIN İDARE İLE İLGİLİ HÜKÜMLERİ¹⁰

Yönetimi etkileyen Anayasa ilkelerinin başında, “Hukuk Devleti İlkeleri” gelir. Hukuk Devleti deyimi, yönetilenlere Hukuk Güvenliği sağlayan “Devlet Düzenini anlatır. Devletin ve rejimin gıdası, Halkın Devletine güven duygusu, sevgi ve sadakatidir. Konferans notunun ön sözünde bu görüşlere yer veren, Ahmet ÖZER “bunu sağlamanın yolu da adil, şefkatli ve hukukun üstünlüğüne inanan, hizmet üreten güçlü bir Devlet Yönetiminden geçer.” demiş ve bu ilkeler doğrultusunda, Anayasamızın Yönetimi etkileyen temel hükümlerini açıklamaya çalıştığını beyan ederek konusuna başlangıç yapmıştır.

Konferansçı Kaymakam adaylarına verdiği konferans notunun birinci kısmında “1982 Anayasamızın mülki idare amirlerini ilgilendiren hükümleri nelerdir? sorusunu sorduktan sonra bu soruya kolayca cevap verilemez demiş ve devamla, mülki idare amirlerimizi, Anayasamızın tüm hükümleri ilgilendirir. Ancak konuyu sınırlayıp bir çerçeve içinde incelemek için... Anayasamızın mülki idare amirlerini çok yakından ilgilendiren, onların görev ve yetkilerine kaynak teşkil eden hükümleri bulup bir araya getirmeye çalıştık.” demiştir.

Açıklamalarının ilk kısmında Devletin Şekli (Anayasa Md. 1)ne yer vermiş ve “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.” diyerek ilk madde

⁹ Bu aynı zamanda ana ilkedir.

¹⁰ Ahmet ÖZER Merkez Valisi

nin önemine değinmekle işe başlamıştır. Daha sonra Cumhuriyetin niteliklerini açıklayan Anayasanın 2. maddesine yer vermiştir. Maddeye göre “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı, Atatürk Milliyetçiliğine bağlı, BAŞLANGIÇ ’ta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.”

Görüldüğü gibi 1982 Anayasası, Cumhuriyetin nitelikleri olarak 1961 Anayasasında yer alan “Millî” niteliği yerine “Atatürk Milliyetçiliğini” kabul etmiş, ilave olarak ta “Toplum Huzuru”, “Millî Dayanışma” ve “Adalet Anlayışı” deyimlerine yer vermiştir.

Konferans notlarının ikinci kısmı “YÜRÜTME GÜCÜNÜN ANAYASADAKİ YERİ” başlığını taşımaktadır.

Anayasadan kaynaklanan yetkilere örnekler veren konferansçı bunları ilgili maddeleri ile birlikte şu şekilde sıralamıştır:

- Ülkenin genel politikasını tespit etmek (Md. 112),
- Bu politikanın gereği olan kanun tasarılarını hazırlamak (Md. 88),
- Kanun gücünde kararnameler çıkarmak (Md. 91),
- Düzenleyici tasarruflar yapmak (Md. 104, 124),
- Antlaşmalar yapmak (Md. 90),
- T.B.M.M. tatilde veya ara verme halinde iken, ülkenin saldırıya uğraması halinde Cumhurbaşkanı tarafından Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek (Md. 92),
- Olağanüstü Yönetim Usullerini Anayasadaki esaslara göre ilan etmek (Md. 119, 120, 121, 122).

Bunlardan başka kanunlardan kaynaklanan yetkiler ise çeşitli Kanunlarda belirtilmiştir. (Atamalar yapmak, Kanunları uygulamak, harcamalar yapmak vb.)

Konferansçı notunda daha sonra yürütmenin kuruluşuna yer vermiş ve başta CUMHURBAŞKANI ve BAKANLAR Kurulunun nasıl seçilip oluştuğunu açıklamaya çalışmıştır.

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN GÜVENLİK HİZMETLERİ YÖNÜNDEN YETKİLERİ başlığını verdiği ikinci bölümde, yeni Anayasada İDARE ye tanınan yetkilerde bir artış gözlenmektedir. Kısaca bunlar:

1. Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilânı (119, 120, 121) halinde 25.10.1983 gün ve 2935 sayılı Kanun uygulanacaktır. Bu Kanunun taşrada uygulayıcısı “Mülki idare Amirleridir.”

2. Özel hayatın gizliliği ve korunmasına ilişkin (Md. 20)’ye göre gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Kanunla yetkili bulunan merciinin emriyle bir kimsenin üstü, özel kağıtları ve eşyası aranabilecek ve bunlara el konulabilecektir.

Anayasanın bazı temel hak ve hürriyetlerinin kullanılması sırasında, bir tedbir niteliğinde de olsa idareye müdahale imkânı veren maddelerdeki “Kanunen yetkili bulunan merci” genellikle mülki idare amirleridir. Nitekim 1961 Anayasasının dernek kurma hakkına ilişkin 29. maddesinin gerekçesinde bu kısım açıkça dile getirilmekte ve “Yetkili merciinin mahallin en büyük idare amiri olması gerektiği” belirtilmektedir.

3. Anayasanın 21. maddesine göre, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, kanunla yetkili kılman merciinin emriyle bir kimsenin konutuna girilebilecek, arama yapılabilecek ve buradaki eşyalara el konulabilecektir.

4. Anayasanın 22. maddesine göre, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, kanunla yetkili kılman merciinin emriyle haberleşme engellenebilecek ve haberleşmenin gizliliğine müdahale edilebilecektir.

5. Düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti ile ilgili olarak (Md. 26/3) gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, kanunla yetkili merciinin emriyle düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış bulunan yazılı ve basılı kağıtlar, plakalar ve ses, görüntü bantları ve diğer anlatım araç ve gereçleri toplattırılır. Toplatma kararı veren bu merci bu kararını 24 saat içinde yetkili hakime bildirir. Hakim bu uygulamayı 3 gün içinde karara bağlar.

6. Basın hürriyeti ile ilgili olarak maddede belirtilen nedenlerle tedbir yolu ile dağıtımın gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, yasanın yetkili kıldığı merciinin emriyle önlenememesi mümkündür. (Md. 28/5, 7).

7. Süreli ve süresiz yayın hakkı ile ilgili olarak (Md. 29/2) kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin yetkili merciye verilmesi gereklidir. Bu bilgi ve belgelerin kamuna aykırılığının tespiti halinde yayının durdurulması için yetkili mercie başvurulur.

8. Dernek kurma hakkını düzenleyen 33. maddenin 12. fıkrasına göre, dernek kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, derneğin faaliyetlerinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Yedinci Fıkraya göre, Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün, milli güvenliğinin, milli egemenliğinin, kamu düzeninin, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması ve suçların önlenmesi bakımlarından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, hakim kararına kadar kanunen yetkili bulunan merciinin emri ile dernek faaliyetlerinden alıkonulabilir.

9. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ile ilgili olarak yetkili merciinin şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla yürüyüşün yapılacağı yer ve güzergâh tespit yetkisi ve yine yetkili merciinin maddede belirtilen hallerde, belirli bir toplantı ve gösteri yürüyüşünü yasaklayabilmesi ve iki ayı aşmamak üzere (Md. 34/2, 4) erteleyebilmesi yeni bir düzenlemedir. Bu konuda idare güçlü ve aktif hale getirilmiştir.

10. Öte yandan mahalli idarelerde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının organlarının görevden uzaklaştırılması konusunda, yargı organlarının yetkili olması ilkesine istisna getirilerek görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma, kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırma yetkisini İçişleri Bakanına (Md. 127/4) : kamu kurum niteliğinde meslek kuruluşlarının organlarını, maddede gösterilen hallerde, geçici olarak görevden uzaklaştıra bilme yetkisi de mahallin en büyük mülki idare amirine tanınmıştır. (Md. 135/7).

11. Bu alanda mülki idare amirlerinin bu önemli görevlerinden biri de Anayasanın 174. maddesinde yer alan İnkılap Kanunlarının korunmasıdır.

ANAYASADA MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİ İLGİLENDİREN DİĞER DÜZENLEMELER başlığında toplanan üçüncü bölümde, konferansçı yazar; bazı yönetim ilkelerinden söz etmektedir. Bunlar:

- A. Yönetimin bütünlüğü ilkesi (Anayasa Md. 123),
- B. Merkezden yönetim ilkesi (yine Md. 123),
- C. Yerinden yönetim ilkesi (yer yönünden; Mahalli İdareler, hizmet yönünden; Üniversiteler vb.),
- D. Yetki genişliği.

1961 Anayasasının 115 nci maddesine göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Ayrıca, birden çok ili içine alan çerçevede de, belli kamu hizmetleri için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir iken; 1982 Anayasası, 126 ncı maddesi ile yetki genişliği ilkesini sadece il genel yönetimine tanımış, birden çok ili içine alan merkezî idare kuruluşları için yetki genişliği esasına yer vermemiş, bunun yerine, kamu hizmetlerinin görülmesinde “verim ve uyum” sağlamak üzere bu kuruluşların kanunla oluşturulmasını öngörmüştür. 1982 Anayasasının 1(26 ncı maddesinin gerekçesinde “merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olan “yetki genişliği” ilkesi ile genel idarenin taşrada görevli yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulama yetkisi tanınması anlatılmaktadır” denilmiştir.

Gerekçede de ayrıca “Valilerle bölge kuruluşları arasındaki ilişkilerin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için bu kuruluşların kanunla düzenleneceği belirtilmektedir.”

Yetki genişliğinde kararlar, merkez yönetimi adına, merkez yönetiminin taşradaki bir görevlisi tarafından alınmaktadır. Örneğin, Valinin bakan adına, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulaması gibi.

Anayasamız illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağını belirtmiştir. (Md. 126) Bunun uygulaması olarak, çeşitli hizmet alanlarında kısıtlı da olsa valilere merkeze danışmadan kendiliğinden hareket edebilme imkânı kanunlarla tanınmıştır.

Yönetimin önemli bir ilkesi olmakla, yetki genişliği konusuna biraz daha yer verilmek istenmiştir.

Yönetimin denetlenmesi başlığını taşıyan 4 üncü bölümde de yazar, çeşitli denetim yollarını sayarak konuya açıklık getirmiştir. Bunlar ana hatları ile;

- A. Hiyerarşik denetim,
- B. Vesayet denetimi,
- C. Özel denetim,
- D. Siyasal denetim,
- E. T.B.M.M.ne başvurma,
- F. Kamuoyu denetimi,
- G. Yargı denetimi,

olarak sıralanmıştır. Daha sonraki bölümler özetle;

Anayasaya göre memur (Md. 1.28) tanıtılmış; görev ve sorumlulukları disiplin kovuşturmasında güvence (Md. 129/1,2,3,5 ve 6. fıkralar) ile Kamu hizmetine girme hakkı (Md. 70) ve Mal Bildirimi (Md. 71) ve 2871 sayılı Mal Bildirimi Kanunu (R.G. 11.8.1983-18132) nun kapsamına, Bakanlar Kurulu üyelerinin de dahil edildiği vurgulanmıştır.

Altıncı ve sonuncu bölümde de;

A. Kamu hizmeti (Md. 128, 70) açıklanmış,

B. İdarenin önemi üzerinde durulmuş ve kesintisiz işleminin esas olduğuna temas edilerek “İdare durursa işte o zaman toplum düzeninden eser kalmaz, anarşi olur” denilmiştir.

C. İdarenin siyasi organlarla ilişkilerinde ise 1. Meclisin, 2. Hükümetin idare üzerindeki etkileri yanı sıra, 3. İdarenin siyasi organlarla ilgisi ve etkisi, 4. İdarenin objektif davranması lüzumuna değinilmiş;

Anayasamızın 129. maddesine göre; “Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve Kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler” denilmiştir.

D. İdarenin yargı organları ile ilişkileri konusunda (Md. 138/2); “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.” hükmüne yer verilmiş ve son olarak da;

E. İdarenin halkla ilişkileri konusunda ise idarecilerimizin şu önemli hususları göz önünde bulundurmaları gerektiği vurgulanmıştır.

İdare hizmetlerinde;

a. Halkın görüş ve eğilimini öğrenip hesaba katmak,

b. Yaptığı hizmetler, karşılaştığı güçlükler, hizmeti getirme imkânları, bu hizmetteki aksamaların nedenleri ve düzelme çareleri hakkında halkı aydınlatmak,

c. Karar ve tedbirlerin halk tarafından benimsenmesine çalışmak,

d. Halktan yardım ve işbirliği elde etmenin yollarını aramak zorundadır.

Böyle davranışlar idarenin başarısını artırır. Güçlüklerin halk tarafından anlayışla karşılanmasına yardım eder. Bu sayede idare ile

halk arasında güven ve inanç kuvvetlenir. Devlet halk bütünleşmesini sağlayan yönetici gerçek yöneticidir. Orada DEVLETE GÜVEN VARDIR, SAYGI VARDIR. Bir insanın gıdası nasıl ki ekmek, su ise Devletin ve rejimin de gıdaya ihtiyacı vardır. O gıda da HALKIN DEVLETE GÜVENİ, SEVGİ VE SAYGISIDIR.

5. TÜRKİYE’NİN TOPLUMSAL YAPISI VE SORUNLARI¹¹

Toplumsal yapı araştırmalarına ilgi duyan okuyucuya, yazar konferansçı ÇÖLOĞLU şöyle demiştir:

Bir ülkenin toplumu iki yapıdan oluşur;

- Ekonomik yapı ve
- Sosyal yapı.

Her iki yapı da birbirinin tamamlayıcısıdır. Yani bütünün parçalarıdır. Ekonomik yapıyı da ekonomik sistem ile ekonomik rejim oluşturur.

Konferansçı notunda, Ekonomik Sistemi, “bir ülkenin sahip olduğu üretim faktörlerinin bileşimi sonucu elde edilen mal ve hizmetlerin, dolayısıyla gelirin insanlar arasında bölüşümünü düzenleyen bir metot” olarak tarif etmiştir.

Ekonomik rejim toplumda çoğu kez ekonomik sistem ile karıştırılır. Ekonomik rejim, “İktisadi sistemin sadece bir ögesidir.” şeklinde açıklanmıştır.

Konferansçı teksir notunda daha sonra sosyal yapıyı, “Bir ülkenin Sosyal yapısı milletin hukuk sistemi ve anlayışı, devlet yapısı

ve anlayışı, kültür yapısı; örf adet ve gelenek bağımlılıkları, nüfus ve aile yapısı, dini inançları, dil yapısından oluşur.” şeklinde tanımlamıştır. Her biri için de, kendi görüşleri doğrultusunda açıklamalarda bulunmuştur.

Konferansçı bu genel tariflerin ışığında TÜRK TOPLUM YAPISI hakkında bilgi vermiştir.

Konuyu iki bölümde incelemek zorundayız diyerek;

- A. Türk iktisadi yapısı,
- B. Türk sosyal yapısı başlıklarına göre ele almaktadır.
- A. Türk iktisadi yapısı (sistemi) ne Liberal/Kapitalizme, ne de Sosyalizme/Komünizme benzer. 11

¹¹ Halit ÇÖLOĞLU, Gazi Üniversitesi Öğretim Üyesi.

Türk milletinin benimsediği sistem “KARMA EKONOMİ” dediğimiz modern ekonomik sistemdir. Ve Karma Ekonomiye de şöyle tarif etmiştir; Devlet ve Özel Sektörün yasalar, töreler ve geleneklerin öngördüğü sınırlar içinde kalmak kaydıyla, birlikte veya yan yana, aynı veya değişik mal ve hizmetleri üretmek, toplum refahına katkıda bulunacak ekonomik faaliyetlere izin veren bir sistemdir. Kendine özgü felsefe ve kurumları vardır. Türk ekonomisinde devlet, ekonomiye müdahale eder. Bu müdahaleyi;

- a. Bizzat ekonomik faaliyetlerde bulunarak ve
- b. Çıkardığı yasalarla ekonomik rejime yeni çerçeve getirerek yapar.

B. Türk sosyal yapısı hakkında yazar, daha önce anlattıklarının ışığında ayrıntılı açıklamalarda bulunmuştur. En son olarak da;

Türk Toplum yapısı hakkında verdiği bu bilgilerin ışığında ilçedeki kaymakamlardan da bazı isteklerde bulunmuştur.

— İlçenin yöneticisi kaymakam, yönettiği toplum ile asla ters düşmemelidir.

- Halkın fikirlerine karşı gelmemelidir.
- Dinleyicilere tasdik edilecek sorular sormalıdır.
- Muhatabın düşünce tarzını incelemelidir.
- Konuya hakim olmalıdır.
- İtimat telkin etmelidir.
- Açık ve samimi davranmalıdır.
- Kendine güven sağlamalıdır.
- Daima sebep ve örnek göstermelidir.

Öte yandan kaymakam, ilçenin problemlerine danışma kurulları kurarak, bu kuruldaki üyelerle görüşerek çözüm yolları aramalıdır, demiş ve her konu için onunla ilgili ve sorumlu kişisi olmalıdır görüşüne yer vermiştir.

Ancak bu sayededir ki bir yönetici, bölgesinde başarılı olur ve halkı tarafından sevilir diyerek görüşlerine son vermiştir.

6. ÖRNEK OLAYLARLA KAMU YÖNETİMİ¹²

Konferansçı, Kamu yönetimi konusunu örnek olaylarla açıklamak

¹² Ziya ÇÖKER, İçişleri Bakanlığı Eski Müsteşarı, Emekli Vali, halen İller Bankası Yönetim Kurulu Üyesi.

istemiş ve bununla da yetinmeyerek, konferansını dinleyicilerle birlikte bir söyleşi ya da tartışmalı konferans olarak sürdürmüştür.

Oldukça yararlı geçen konferansın planı şöyledir:

A. Kamu yönetiminde örnek olay uygulaması — Yönetimin amacı ve yararları,

B. Yönetici ve Karar Verme,

C. İdarecinin kararını etkileyecek etkenler,

D. Karar vermenin safhaları.

Konferansçı daha sonra örnek olaylara geçerek 8 ayrı örneği sıralamıştır, bunlar;

1. Başbakanın yasa dışı mitingi,
2. Başbakan ve seçim yasakları,
3. Bakanın çocukları ve özel kalem cipi,
4. Bir Kaymakamın atanması,
5. Bir parti yöneticisinin isteği,
6. Bakan ve seçim yasakları,
7. Spor-asker kaçığı bir sporcu,
8. Silah sevgisi — Olaylar ve silah sesleri.

Aşağıda sırasıyla konferans notu özetlenerek sunulmaya çalışılmıştır.

A. KAMU YÖNETİMİNDE ÖRNEK OLAY UYGULAMASI — YÖNETİMİN AMACI VE YARARLARI

Örnek olay uygulaması özellikle İkinci Dünya Harbinden sonra geniş tir uygulama alanı bulmuştur. Örnek olay uygulaması bir sistem olarak kısaca şudur:

Önce, örnek olaylar, gerçek hayatta yaşanmış bir olaylar dizisidir. Eğitim amacıyla özel bir biçimde düzenlenmiştir. Önceden, eğitilmesi istenen gruba dağıtılarak, metin üzerinde grubun tartışma yapması öngörülmüştür. Böylece idarecinin, düşünme ve problemler üzerinde tartışarak çözüm yolu bulma yeteneğinin artırılması amaçlanmıştır. Nitekim bu konferansta metinlerin önceden katılan gruba dağıtılması şeklinde uygulanmış ve bizce Maiyet Memurları Yönetmeliğinin gerçek

amacı doğrultusunda ele alınmış ve pek faydalı bir şekilde gerçekleştirilmiştir.

Bu sistemin yararlarına gelince, şöyle özetlemek mümkündür:

a. Konferansa katılan öğrenciler, geçmişteki gerçek olayları, sorun şeklinde şimdiden tartışma imkânını bulmaktadırlar.

b. Grup tartışmaları içinde, çeşitli fikirlere değişik çözümler getireceği için, konferansa katılan öğrencilerde, tek gerçeğe saplanıp kalmaları önlenmiş olmakta, böylece tartışmanın erdem kişiliği geliştirdiği ortaya çıkmaktadır.

c. Karşıt fikirler, öğrencinin kendi düşünce ve görüşlerini değerlendirmesine yol açar. Düşünce esnekliğini geliştirir.

d. Öğrenci, tartışmaları içinde, kendi fikirlerini müdafaa etmek karşısındakini anlayarak dinlemek, fikirlerini açık ve sade bir biçimde anlatmak ve bu arada yeni düşünce ve fikirler üretmek gibi yeteneklerini geliştirmek imkanına kavuşur.

e. Güç şartlar içinde mümkün olan en doğru kararın nasıl verileceğini, hayattan alınan ilginç örnekler üzerinde öğrenir.

f. Öğrencinin karar verme sorumluluğunu geliştirir, bir karar etkileyen faktörlerin çokluğu kadar, cevabının da tek olamayacağını gösterir. O nedenle;

Örnek olaylarda mümkün olduğu kadar tek çözüm yolu gösterilmez. Ele alınan olay tartışmaya olanak sağlaması açısından önemlidir. Yoksa o olayda idarecinin davranışının ya da kararın onaylanması ya da reddedilmesi söz konusu olamaz.

Konferans planının anlatım kısmının ikinci başlığında ise aşağıdaki konu izlenmiştir.

B. YÖNETİCİ VE KARAR VERME

Bu başlığı konferansçı iki alt başlıkta ele almıştır. İlki;

a) Karar vermenin tanımıdır. Buna göre karar verme; “İdarecinin karşılaştığı problemleri çözmesinde, en uygun seçeneği bulması ve onu uygulamaya koymasısıdır” şeklinde tanımlanmıştır. Daha sonra,

b) Karar vermenin idareci için önemi üzerinde durulmaktadır, “Karar verme, liderlik, sevk ve idare kavramları birbirinin içinde biri olmadan diğeri olmayacak nitelikte kavramlar” olarak açıklanmıştır.

“Başarılı bir idarecinin en önemli vasfı, hayati önem taşıyan konularda doğru, sağlıklı, uygulanabilir, etkileri olumlu kararlar verme zorunda olan kişidir.” şeklinde bir tanımla idarecinin başarılarının öğeleri sayılmakta ve başarılı idareci tipi belirlenmektedir.

C. İDARECİNİN KARARINI ETKİLEYECEK HUSUSLAR

Yöneticiyi tarif etikten sonra onun bu özellikleri ve yönetim fonksiyonları içinde verdiği kararları şunlar etkilemektedir:

a) İdarecinin edindiği bilgiler: Bunlar, yönetim fonksiyonlarını yürütebilmek için gerekli hukuki, ekonomik, idari ve sosyal bilgilerdir ki kararların en sağlam dayanağı bu bilgilerdir.

b) İdarecinin davranış özellikleri ve alışkanlıklarıdır. Bunlar, idarecinin edindiği bilgilerin uygulanmasında, kendi karakterlerinden doğan ve sonradan edinilen... psiko-sosyal davranışlardır.

c) Çevresindekilerin ve halkın durumu, davranışları... kararların oluşmasında önemli bir diğer faktördür.

Konferans planının dördüncü başlığı da;

D. KARAR VERMENİN SAFHALARI' dır

Bu konuda konferans notunda şu hususlara yer verilmiştir:

1. Problemin ne olduğunu tanımlayınız. Problemin konusu olayı ve olay ortamını çok iyi izlemek gerekmektedir.

2. Problemi çözmeden önce, onun hakkında mümkün olan tüm bilgileri ve verileri toplayın.

3. Bu bilgilerin ışığında sorunları, nedenleri ve olumsuz sonuçlarıyla birlikte... sakıncaları bir liste halinde yazınız.

4. Bu sakıncaları kaldırmak için muhtemel çözüm yollarının bir listesini yapınız.

5. Mevcut seçenekleri bir kere daha kontrol ediniz, mümkünse bunları yakın mesai arkadaşlarınızla tartışınız.

6. Bu çalışmalar sonunda en uygun kararı veriniz.

7. Bir uygulama planı yaparak; kararımızın niçin, kim tarafından, kime, nasıl, nerede, ne zaman uygulanacağını belirtiniz.

8. Kararın uygulanmasını daima izleyiniz.

Yeni sorunlar çıktıkça... yukardan beri sıralanan muhakeme biçimi içinde yeni çözüm yollar arayınız.

Konferansçı daha sonra, bu bilgilerin ışığında 8 ayrı örnek olay vermiştir. Bundan önce de grup tartışmasına hazırlık olmak üzere şu ön bilgileri açıklamıştır.

1. Her konu sanki sizin başınızdan geçmiş varsayın.
2. Bu durumda olay hakkında ne düşünürsünüz?
3. Olayda karar vermenizi güçleştiren veya kolaylaştıran faktörler nelerdir?
4. Olayın yasal durumu nedir? Konunun halli için yalnızca hukuki durumu bilmek yeterli mi? Burada insan ilişkilerinin ve davranış özelliğinin etkisi nedir?
5. Anlatılan olaydaki kişilerin davranışları nasıldır? Doğru ve yanlış tarafları nelerdir?
6. Siz bir idareci olarak bu olayda nasıl davranır ve nasıl karara varırdınız?
7. Verdiğiniz kararın muhtemel sonuçları ne olur?
8. Ve nihayet kendinizi, üst yetkili ya da diğer muhatap fars edin. Bu durumda ast makamdan gelen sizin kararınıza benzer karar ve davranışlar karşısında ne düşünüyorsunuz?

Bu bilgilerin ışığında örnek olayları özetlemeye çalışalım:

ÖRNEK OLAY: **Bakan ve Seçim Yasakları**

Valilik yapacağınız vilayete, seçim yasakları dönemi içinde bir bakan gelecektir. Bakanın özel kalem müdürü bunu telefonla bildirirken Bakanın iki ricası olduğunu söyler:

1. Bakan Valilik Makamında, Bakanlığına bağlı il ve bölge müdürleriyle bir toplantı yapmayı ister,
2. O İlde bulunduğu sürece Bakanlığına bağlı bir teşkilatın misafirhanesinde kalmak ister.

ÖRNEK OLAY: **Asker Kaçağı Bir Sporcu**

Türkiye Futbol Şampiyonunu tayin edecek çok önemli bir maç yapılacaktır. Heyecan yüksek, stadyum tıklım tıklım doludur. Vali bütün güvenlik önlemlerini almıştır.

Karşı takımın, (Milli Takımın da göz bebeği olan) meşhur bir oyuncusu vardır. Bu oyuncu, asker kaçağıdır. Askerlik şubesince aranmakta ve bu konu, gazetelerde yer almaktadır. Ancak ne hikmetse bir türlü askere sevk edilememektedir.

Maçtan önce Vali bir telgraf alır. Telgrafta o meşhur oyuncunun asker kaçağı olarak arandığı, maç için geleceğinin öğrenildiği, derhal yakalanarak garnizona teslim edilmesi gerektiği bildirilmektedir.

İl'in şampiyonluğa oynayan takımının yöneticileri de bunu duymuş ve Valiyi ziyaret ederek bu oyuncunun tutuklanmasını istemektedirler.

Gelişmeler devam etmekte olsun, Vali, Garnizon Komutanı ile görüşür ve meşhur oyuncunun maçtan önce tutuklanmasını reddeder. Meşhur oyuncu misafir takımdaki yerini alır. Maç başlar, bu oyuncu bir de gol atar. Maçın birinci devresi 1-0 olarak misafir takım lehine biter. Ev sahibi takım şampiyonluğu kaybedecektir. Meşhur oyuncunun asker kaçağı olduğu seyirci ve halk arasında yayılır. Sahadan protesto sesleri gelmektedir. Maç arasında ev sahibi takımın yöneticileri Valiye gelerek baskı yaparlar ve hiç değilse bu arada asker kaçağının yakalanmasını isterler. Aksi halde kaçarsa Vali'nin sorumluluğunun büyük olacağını söylerler.

7. YÖNETİMDE AMİR VE MEMUR İLİŞKİLERİ¹³

“Genelde insan ilişkileri” başlığını verdiği konferans notunda Sayın AKIN şöyle bir tablo çizmiştir. “... bugün dünyamızın içinde bulunduğu durum hiç de iyi ve iç açıcı değil... Uzmanlar, bugün yeryüzünde yaşayan her on kişiden birinin ruh sağlığının iyice bozuk olduğunu, ciddi tedbirler alınmadığı takdirde bu sayının daha da çoğalacağını söylüyorlar... Bunu uygarlaşmanın, endüstrileşmenin doğal bir sonucu olarak kabul edenler var.”

“Evde, okulda, işyerinde, sokakta, kısacası her yerde ruh sağlıkları bozuk, birbirini sevmeyen, birbirinden nefret eden, yüze gülüp arkadan birbirlerinin kuyusunu kazan, ikiyüzlü, birbirlerine kötülük yapmaya çalışanlar, gün geçtikçe çoğalmaktadır.”

“İnsan ilişkilerinin bu duruma gelmesinde yukarıda belirtilen nedenlerin yanı sıra, ekonomik ve sosyal bunalımların da büyük payının olduğu bir gerçektir. Ancak, kanaatimizce bu nedenlerin başında EĞİ-

¹³ Kadir AKIN, Hukuk Müşaviri, Haziran 1985 ten bu yana Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı.

TİM BAŞARISIZLIĞI gelmektedir. İnsanı, gerçekten insan durumuna getirebilme yolunda, EĞİTİM-ÖĞRETİM çalışmaları başarılı olamamış, yetersiz kalmıştır.”¹⁴

UYGULAMADA AMİR-MEMUR İLİŞKİLERİNİN DURUMU VE BAZI ÖĞÜTLER

Bu başlık altında konferansçı, teksir notunun bir kısmında, memurları bir kaç tipe ayırmış ve bunları;

1. İdeal tip, 2. Uyanık ve anlayışlı tipler, 3. Yavaş tipler ve 4. Problem tipler olmak üzere gruplandırmıştır.

Bir idarecinin başarısı; cezalandırmak amacıyla idare ve disiplin kurullarına gönderdiği dosyaların sayısı ile ters orantılıdır. Fazlaca kullanmak, ceza silahını körleştirir, diyerek bazı öğütlerde bulunmuş ve şöyle devam etmiştir.

Memur psikolojisinde; güven emniyetsizlikten, teşvik tenkitten, okşamak azarlamaktan, beğenme cezadan daha etkilidir. Ancak bu dilden anlamayanlara ve gerçekten cezayı hak edenlere de acımamak lazımdır.

Amirin, herhangi bir dairenin en küçük memurunu ansızın şikayet etmesi, onunla baş başa verip kendisinden iş üzerinde izahat alması, o memur için çok önemli bir olaydır.

Memur, idare amirinin huzuruna korkmadan, çekinmeden cesaretle girebilmeli, konuşabilmelidir. Astlarıyla yüz-göz olmak başka şeydir, onlara baba olmak ise istenilen en güzel huydur.

Memurları işleri başında olduğu kadar özel hayatlarında da tanımak lazımdır. Arada sırada memur toplantılarına, eğlencelerine katılmak, hasta memurları ziyaret, sağlıklarıyla ilgilenmek, sıkıntılarda yardım etmek amire çok şey kazandırır. Şunu unutmamak lazımdır ki, memurlar arasında fenalar daima az, iyileri ve iyiliğe yeteneği olanlar mutlaka çoktur.

Ayrıca amir, çeşitli toplantılarda, memurlarla yapacağı toplu konuşmalarda, törenlerde, başkanlığa Devlet ve Hükümet temsilciliğine yakışan vakar, görünüş ve ciddiyetle makamını doldurmak, hitap ettiklerinde saygı ve takdir duyguları uyandırabilmelidir.

¹⁴ Orhan ÇAPLI, Gazi Eğitim Enstitüsü Öğretim Üyesi, “İnsan İlişkileri Düzelebilir” adlı makalesi.

Konferans notunun SONUÇ kısmında Sayın AKIN, “incelemeye çalışılan hususlar, uzun yönetim tecrübelerinin sonucu ortaya çıkan ve üzerinde genellikle birleşilen yönetim kurallarıdır” demiş ve yöneticilikteki kişilere has tavır koyma biçimini de “Her yığidin bir yoğurt yiyişi vardır” atasözü ile pekiştirmiştir.

8. HİZMET-İÇİ EĞİTİM UYGULAMASI¹⁵

“657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 214. maddesiyle HİZMET-İÇİ EĞİTİM, memurlar için MECBURİ BİR GÖREV haline getirilmiştir.” diye başlayan Sayın PAZARCI, Hizmet-İçi Eğitimin önemi konusunda şu bilgileri vermiştir.

İşleri Bakanlığının üstlendiği... Görevlerin gereği şeklinde yerine getirilmesinde Hizmet-İçi Eğitimin rolü çok büyüktür.

Bilindiği gibi öğretim, bir kere yapıldıktan sonra tamamlandığı halde eğitim, kişilerin işlerinde kaldığı sürece geçerliliğini korumaktadır.

Tecrübeler göstermiştir ki eldeki imkân ve kaynaklar aynı olduğu halde, aynı kuruluş yetiştirmiş personel ve iyi yöneticiler elinde çok başarılı işler yapmasına rağmen, yöneticilik niteliği olmayan ve eğitilmemiş personeli bulunan yerler de çok başarısız ve olumsuz çalışmalara yönelmiştir.

Öte yandan, Hizmet-İçi Eğitim çalışmalarının başarısı, düzenlenen eğitime karşı yöneticilerinin takındıkları tutuma bağlıdır. Özellikle üst kademe yöneticilerinde, eğitimin yarar ve önemine ilişkin bir inanç ne kadar köklü olarak yerleşirse, eğitimle verilmek istenen bilgiler, beceriler ve teknikler de o oranda gerçekleşme şansına kavuşmuş olur.

Hizmet-İçi Eğitim uygulamalarına gelince; Hizmet-İçi Eğitim, Bakanlığın politikasına uygun ve sürekli olarak uygulanır. Eğitimden yararlanmada, öncelikler esas alınmakla beraber, tüm personele fırsat eşitliği tanınır.

Hizmet-İçi Eğitim çalışmaları, Bakanlığın tüm Birimlerinin ve Mahalli İdarelerin yakın işbirliği ile yürütülür... Bu çalışmaların devamı ve bitiminde değerlendirme usulleri uygulanır.

Mülki İdare Amirliği hizmeti ve genel idare hizmetleri sınıfı mensupları dışında SEÇİMLE GELEN görevlilerin de eğitimleri yapılır.

¹⁵ Şevki PAZARCI, Merkez Valisi,

Köy ve mahalle muhtarları ve köylerin diğer görevlileri ile kasaba belediye başkanlarının... eğitiminde; Vali Yardımcıları, Hukuk İşleri Müdürü ve Kaymakamlara eğitici olarak görev verilebilir... Gerek görülen eğitim konuları; Bakanlık personelinin hizmet ve çalışma alanlarına göre, gerçek ihtiyaçları doğrultusunda ve sorunların çözümünde yardımcı olabilecek nitelikte bulunanlar arasından seçilir.

Hizmet-İçi Eğitimle ilgili diğer konular, 12 Nisan 19812 gün ve 17662 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İçişleri Bakanlığı Hizmet-İçi Eğitim Yönetmeliği” hükümleri arasında yer almaktadır.

Anayasa, Atatürkçü Düşünce, İdarenin Yapısı Ve Geliştirilmesi başlığında topladığımız bazı konferansların özetleri burada sona eriyor.

Gelecek sayıda “İDARİ, SOSYAL, KÜLTÜREL ve EĞİTİM” konulu konferanslara ait özetleri vermeye çalışacağız.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR / 3
AKBAŞ KAHRAMANI KAYMAKAM HAMDI BEY

Mehmet ALDAN

Merkez Valisi

Atatürk'ün büyük eseri Nutuk'ta "Akbaş Kahramanı" olarak anılan Köprülü Hüseyin Hamdi Bey, 1914 yılında Kırklareli Mutasarrıflığının Demirköy Kazasında Kaymakamlık görevinde bulunmuştur. Biz burada Hamdi Bey'in hayat öyküsünü, Demirköy Kaymakamı ve Akbaş Kahramanı olarak iki kısımda sunmak istiyoruz.

Demirköy Kaymakamı Hamdi Bey

1968-1970 yılları arasında Kırklareli'nde görev yaptığımız sırada Hamdi Bey hakkında ilk elden bilgi derlenmiş, bir yıl gibi kısa bir hizmet döneminde köklü çalışmalara giriştiği, pek çok eseri gerçekleştirdiği saptanmıştır.

Hamdi Bey, Kolağası (Önyüzbaşı) İbrahim Bey'in oğludur. 1886 yılında Köprülü'de doğdu. Küçük yaşta babasından yetim kaldığından dayısı Celâlettin Bey'in yanında büyüdü. Köprülü Rüştîyesinde orta, İstanbul Mercan İdadisinde lise öğrenimini tamamladı. 12 Ağustos 1910'da Mülkiye'yi "Pekiyi" derece ile bitirdi. Eylül 1910'da, Türkiye'de ilk defa açılan İhtiyat Zabit Mektebi'ne gönüllü olarak girdi. Kıta hizmetini tamamlayarak Eylül 1912'de terhis edildi.

Ekim 1912'de yakın arkadaşı ve hemşerisi Şakir (Kesebir) ile birlikte Kosova Vilâyeti Maiyet Memurluğuna atandı. Bu görevde iken 8 Ekim 1912'de Balkan Harbinin başlaması üzerine Aralık 1912'de orduya katıldı. Savaşın sonuna kadar Yedek Teğmen olarak cephede çarpıştı. Edirne'nin Bulgarlardan geri alınması üzerine, Ocak 1914'de Edirne Polis Müdürlüğü İdarî Şube Müdürlüğü'ne atandı. Haziran 1914' de 2000 kuruş maaşla Demirköy Kaymakamlığına tayin olundu.

Derlenen bilgilere göre Hamdi Bey, otoriter ve son derece de çalışkan bir kimsedir. İlçe halkının huzuru ve mutluluğu için geceyi gündüze katarak çalışır. Gözde atıyla ilçe köylerini düzenli bir şekilde ge

zerek halkın ihtiyaçlarını yerinde saptar ve bunların karşılanması yollarını arar. İlçe merkezi halkının ihtiyaçlarına da aynı içtenlikle eğilir, imkânları harekete geçirmek için çaba sarf eder. Esnafı sıkı bir şekilde denetler. Boş duran kimseleri uyarır, onları çalışmaya sevk eder. İlçenin ana sorunlarını ele almaya ve bunları bir program uyarınca gerçekleştirmeye zen gösterir.

İğne Ada ve Yenice köy yolları, Onun gerçekleştirdiği köy yollarının başında gelir. Bu yolların güzergâhını bizzat çizmiş, köprülerde ve diğer inşaatta kullanılan keresteyi Karşı Dere zerine kurdurduğu su bıkılarında hazırlatmıştır. Yakın zamana kadar Hükümet Konağı olarak kullanılan bina da Onun eseridir. Binanın plânını kendisi çizmiştir, inşaatta Türklerle birlikte Rum usta ve mükellefler de çalışmıştır. Konağın ve diğer resmi yapıların kiremit ihtiyaını karşılamak üzere kiremit ocakları açtırmıştır.

Hamdi Bey, Milli Eğitim konularına da önem vermiş; köylerde okul sayısını artırırken merkezde yatılı bir okulu hizmete açmıştır. Kaymakam Demirköy’de bir de cami yaptırmıştır.

Camiin açılış törenine Edime Valisi Hacı Adil Bey de katılmış, fakat dönüşünde, 23 Ağustos 1915 tarihinde messif bir olay olmuştur. Vali, beraberinde oğlu, maiyet erkânı ve Kaymakam Hamdi Bey olduğu halde, bugün “Vali Mezarı” denen yere geldiği zaman Rumların teşvikiyle harekete geçen beş kişilik Bulgar çetesinin ateşine uğramış, atılan kurşunlardan biri Valinin oğluna rastladığından ölümüne sebep olmuş ve şoför yaralanmıştır. Bunun zerine arabadan atlayarak mevzi alan Hamdi Bey, ete ile msademeye girişmiş, bunlardan birinin ölmesi ve silah sesini duyan jandarma süvarilerinin yetişmesi üzerine çete dağılmıştır.

Vali Hacı Adil Bey Edirne’ye döndükten sonra 26 Ağustos 1915 tarihli gizli bir emirle, suikast olayı ile ilgili olanların Divan-ı Harbe sevk edilmeleri ile birlikte Demirköy, Vize ve Saray ilçelerinde dolaşan çetelere yataklık ettikleri anlaşılan Demirköy, Yenice köy, Beğendik, Evrencik ve şkp köyleri ile çevrelerindeki bütün çiftlik ve mandıra ahalisinin taşınabilir mallarıyla kafileler halinde Tekirdağ’ına gönderilmesi istenmiş ve bu emir uygulanmıştır.

Hamdi Bey Demirköy’den sonra Eylül 1915’te Malkara, Mart 1916’ da Keşen, Temmuz 1916’da Sındırėı, Ocak 1917’de Edremit Kaymakamlığına getirildi. Edremit’te iki yıla yakın çok başarılı bir hizmet görmesine rağmen, 9 Nisan 1919’da Damat Ferit Hkmeti tarafından “İttihatçı” olduğu gerekçesiyle azledildi. Bunun zerine bir süre, Ayvalık’ta Millî Mücadele’nin ilk kurşununu atan Ali (etinkaya)nın ya

nında, bir sürede Burhaniye Kaymakamı Salim (Özdemir)in yanında fiilen mücadelele katıldı. Bundan sonra Balıkesir Kongresi'ne Edremit delegesi olarak iştirak etti ve Merkez Heyeti'nde görev aldı. 30 Aralık 1919'da bu heyetin kararıyla Biga Kaymakamlığında görevlendirildi.

Akbaş Kahramanı Haindi Bey

Ulusal Kurtuluş Savaşı boyunca çektiğimiz sıkıntıların başında, silah, cephane ve malzeme sağlanmasında katlandığımız sıkıntılar gelir. Gelibolu yakınlarında Fransız işgal kuvvetlerinin korumasında bulunan Akbaş Deposu'nda çok miktarda silah ve cephane bulunuyordu. Tümen Komutanı Miralay Kâzım (Özalp) Bey, bu depoya baskın yapma, silâh ve cephaneleri Anadolu'ya kaçırma görevini, cesaretini ve vatan sevgisini yakından bildiği hemşerisi ve arkadaşı Hamdi Bey'e verdi.

Hamdi Bey ilk iş olarak halktan, milli duygularına, cesaret ve yeteneklerine güvendiği 19 kişi seçti. Diğer ihtiyaçlar da karşılandıktan sonra Hamdi Bey ve arkadaşları, iki günlük yorucu bir yolculuktan sonra Lâpseki'ye geldiler. Lâpseki Kaymakamı Haşan Basri Bey, Hamdi Bey'in öteden beri sevdiği, güvendiği bir arkadaşıydı. Durumu öğrendikten sonra Hamdi Bey'e, balıkçılar ve motorcular kâhyası Hasip Ağa'yı tanıttı. Hasip Ağa çevreyi iyi bilen, sevilen sayılan, cesur ve vatansever bir kişiydi. Hamdi Bey'e gerekli bütün bilgileri verdi ve denizle ilgili hazırlıkları yaptı.

Ertesi günü akşam saat 22'de, Hamdi Bey ve arkadaşları dört sala beşerli olarak yerleşip "Eski İskele" denen yerden uzaklaştılar. Kıyıda kendilerini Kaymakam Haşan Basri Bey ile Hasip Ağa uğurladı ve bu kutsal görevin başarısı için dua ettiler.

Ocak ayının bu mehtaplı gecesinde, ortalık alabildiğine aydınlık ve soğuktu. Deniz küçük dalgalarla kımıldıyordu. Hamdi Bey, eski günlere dalar gibi olmuştu. Sallarla Rumeli'ye geçen atalarını düşünüyor, gözlerinin önünde o parlak fetih günleri canlanıyordu... Fakat bu seferki geçiş öncelere hiç benzemiyordu. Bu gizli gece yolculuğu, Ulusal Kurtuluşumuz için gerekli olan silâh ve cephaneyi "kendi evimizden kaçırmak için yapılıyordu. Hamdi Bey'in içinde volkanlar kabarıyor :

"Canı yanan kuzu kurdu geçermiş, öyleyse ya canı yanan kurt ne olur?" diye kendi kendine söyleniyordu.

Hamdi Bey ve arkadaşları 3-4 saatlik bir yolculuktan sonra Gelibolu kıyılarına ulaştılar. Hamdi Bey çevreyi dürbünle dikkatle taradı

zaman gördüğü manzara şu oldu: Cephanelikle kendi aralarında bir kilometreden az bir uzaklık vardı. Cephanelikten 500 metre kadar açıklıkta çadırlar kurulmuştu. Çadırların önünde nöbet bekleyen süngülü erler fark ediliyordu.

Hamdi Bey plânını arkadaşlarına açıkladı: Nöbetçilere doğru sürünerek ateş menziline kadar derlenecek, nöbet değiştirme amacıyla çadırlar önünde toplanıldığı zaman, Hamdi Bey'in vereceği emir üzerine hep birlikte ateş edilecekti. Plân aynen uygulandı. Karşılıklı saf tutmuş nöbetçilerden yarısı ilk yayılım ateşte yere yıkıldı. Kurtulabilenler yakındaki kale harabesinin taşları arkasına sığındılar. Görünürde canlı hedef kalmayınca ateş kesildi. Çadırlardan da silâh sesleri gelmez olmuştu. Bu durumda kalkıp yürümek ölümü göze almaktı. Hamdi Bey yanındakilere tetikte olmalarını, Fransızların meydana çıkması halinde ateş edilmemesini söyleyerek harabelere doğru ihtiyatla sürünmeye başladı. Sesini duyurabilecek bir yere ulaşınca Fransızca olarak şöyle haykırdı:

“Fransızlar, dikkat... Fransızlar, dikkat... Şayet çıkıp teslim olursanız, bizden hiç bir zarar görmeyeceksiniz. Silâhlarınızı atıp, ellerinizi havaya kaldırmış olarak meydana çıkın!”

Bir iki dakika bekledikten sonra Hamdi Bey tekrar seslendi:

“Oransızlar, dikkat... Fransızlar, dikkat. Size Türklük şerefim ve insanlık namusum üzerine söz veriyorum; teslim olan hiç bir zarar görmeyecektir. Öteki istikametten gelen kuvvetler tarafından imha olunmadan bize derhal teslim olunuz!”

Çok geçmeden ortaya elleri havada bir adam çıktı. Bu bir subaydı. Onu ötekiler izledi. Böylece kan dökülmeden çok önemli bir görev başarılmış oldu.

Bundan sonra, canları bağışlandığı için sevinç içinde olan esir Fransızların da yardımıyla Akbaş Deposu'ndaki silâh ve cephaneler akşama kadar kıyıda bekleyen sallara taşındı. Ele geçen tüfek sayısı 8000, Mitralyöz sayısı 40 ve cephane miktarı 2000 sandığı buluyordu.

61. Tümen Komutanı Miralay Kâzım (Özalp) Bey, bu büyük başarıyı, Heyet-i Temsiliye Reisi Mustafa Kemal Paşa'ya 28.1.1920 tarihli şifreyle bildirmiştir. Bu çok sevindirici habere Mustafa Kemal Paşa şu cevabı verdi ve bunu bütün Milli Müdafaa Merkez Teşkilatı'na bir genelge ile duyurdu:

“Balıkesir’de Fırka 61 Kumandanı Kâzım Beyefendiye,

28.1.1336 tarihli şifreye cevap:

Köprülü Hamdi Beyin fedakâra ne ve cesurane hareketle elde ettiği şayarı şükran muvaffakiyetinden hâsıl olan teşekkür atımızın Mumaileyhe tebliğine delâlet buyurulmasını rica eder, böyle azim ve muvaffakiyete sebep olan Zât-ı Biraderanelerini tebrike şıtab eyleriz.

Ankara, 29.1.1336.

Heyet-i Temsiliye Namına
Mustafa Kemal”

Hamdi Beyin Şehit Edilmesi

Akbaş baskınından sonra Hamdi Bey, bölgede Millî Mücadele gücünü artırıcı çalışmalarını hızlandırdı. İlk emri halk elindeki silâhların toplanmasına ilişkindi. Emir kesindi. Silâhını teslim etmeyenler hem para, hem de hapis cezasına çarptırılacaklardı. Gerekirse şüphe edilen evler aranacaktı. Hamdi Bey’e güvenen ve inanan halk, her gün akın akın silâhını Hükûmete ve Askerlik Şubesine teslim etmeye başladı. Bu suretle çevrede nispi bir huzur sağlandı. Ancak çevrede Kara Haşan Çetesi kötü örnek oluyor, Hamdi Bey’i düşündürüyordu. Hamdi Bey şimdilik, onları silâh teslimine zorlamıyor, idare etmeye çalışıyordu. Fakat Kara Haşan “Kır Bekçiliği” adı altında köylüyü soymaya ve başına buyruk hareket etmeye devam ediyordu. Sonunda Hamdi Bey kurduğu bir plânla Kara Haşan ve adamlarını tehlikesiz bir duruma getirdi. Köylü, kentli bütün halkın yüzü güldü.

Bundan sonra Hamdi Bey, Cepheye asker şevki için, terhis edilmiş bazı sınıfların silâh altına alınması hususunda emirler verdi. Toplananlar Akhisar ve İzmir Cephelerine sevk ediliyorlardı. “Adeta yeniden bir Seferberlik manzarası göze çarpıyordu.” Bu arada ayrıca, para yardımı için, büyüklüklerine ve zenginliklerine göre köyler üzerine bir salma yapılmıştı. Salman paraların bir hafta içinde toplanarak getirilmesi hususunda muhtarlıklara kesin talimat verildi, aksi takdirde köylerinin yakılacağı bildirildi.

Salman para bazı köylerin veremeyeceği kadar ağırdı; köylüyü bir düşüncedir almıştı. Tam bu sırada Aznavur Ahmet ortaya çıkarak bu uygun ortamdan yararlanmanın yollarını aradı. Aznavur Ahmet, vaktiyle Kafkasya’dan gelerek Biga’ya yerleşmiş olan Çerkezlerdendi. Eskiden Çakırcalı Efe’nin tarihinde bulunduğunu, yararlıklar gösterdiğini söylerdi. Saray’a bir kaç güzel kız hediye ettiği için Jandarma Yüzbaşılığı ile taltif edilmiş, Kütahya J. Tabur Komutanlığı yapmış, sonradan kadro dışı bırakılmıştı. Sözü edilen tarihte Biga’da oturmakta ve iki baş koşu atıyla komşuculuk yapmakta idi. Bir ara İstanbul’a çağırılmış; kendisine Biga ve Bandırma havalisinin Kuvây-ı Milliye den te-

nizlenmesi için “Kuvayı Muhammediye” komutanı unvanı verilerek geri gönderilmişti.

Aznavur Ahmet, köy köy dolaşüyor, Hamdi Bey ve Kuvayı Milliye aleyhine konuşmalar yapıyordu:

“Beni buralara Padişah gönderdi. Kuvayı Milliye denen harekât eşkıyalıktan başka bir şey değildir.” diyordu.

Mustafa Kemal Paşa hakkında da şunları söylüyordu:

“Mustafa Kemal vatan hainidir, askerlikten kovuldu, cezadan kurtulmak, canını kurtarmak için de İstanbul'dan kaçtı; Padişaha isyan etti. İstanbul dahil bütün Anadolu işgal altındadır. Memleket bu durumda, yani İtilâf Devletlerinin elindeyken Mustafa Kemal'in yaptığı hareket memleketi bütünü mahvedecek bir isyandan başka bir şey değildir. Bütün topraklarımız elimizden gidecek, yurtsuz kalacağız. Bunun için onlara karşı silâha sarılmalıyız. Eğer Kuvayı Milliye denen teşkilâta silâhla karşı koyarsanız, onların haracından kurtulduğunuz gibi tekrar askere gitmekten de kurtulursunuz. Siz burada bir müddet dayanın; ondan sonra Padişah İstanbul'dan ordu gönderecek, onların hepsini imha edecektir.” diyor ve koynundan bir Kur'an ile bir Ferman çıkararak şöyle devam ediyordu : “Kuvayı Milliyeyle iltihak edenler idam edilecektir. Bu teşkilâta katılmamaya Kur'an üstüne yemin ediniz.”

Anzavur'un, Gönen ve Manyas'ın Çerkez köylerinde de fesat tohumlarını ekmekte olduğunu öğrenen Hamdi Bey, yapılan kötü telkinleri boşa çıkarmak amacıyla, o bölgeye bir “Nasihat Heyeti” göndermişse de beklenen sonuç alınmadığı gibi, Anzavur sonradan, heyette bulunan saygın kişileri birer birer öldürtmüştür.

Kara Haşan çetesinin ele geçmeyen adamları ile Çerkez ve Pomaklardan oluşan bir heyet, bir gece Gönen köylerinde bulunan Anzavur'a giderek:

- Bize bir akıl öğret, bu işe bir çare bul, dediler.
- İstenen parayı verebilecek misiniz?
- Hayır, veremeyeceğiz.

Anzavur bunun üzerine göğsünden bir Kur'an ile Fermanı çıkardı:

— Öyleyse, dedi, şu Ferman gereğince silâha sarılın. Kuvayı-ı Milliyeyle silâhla karşı koyacağımıza Kur'an üstüne yemin edin. Ben de sizin önünüze düşerim. Bu eşkıya sürüsünü sürüp çıkarmak için hem padişahтан, hem de İngilizlerden her türlü yardımı görürsünüz.

Heyetkiler etkilenmişti, Anzavur'la birlikte Biga'ya döndüler. Bu duruma göre Anzavur, Biga köylüleri tarafından göreve davet edilmiş oluyordu. Oysa bu, Anzavur tarafından düzenlenen plânın bir parçasıydı. Biga'ya, haftalık pazarın kurulduğu bir pazartesi günü baskın yapılacaktı. Böylece, köylüler elini kolunu sallayarak rahatça kasabaya girecek, baskın içerden de desteklenecekti.

13 Mart 1920 Pazartesi günü erkenden Belediye'ye gelen Hamdi Bey, az sonra bir yaylım ateşi duydu. Kısa bir soruşturma üzerine, silâh seslerinin, Cepheye sevk edilmek üzere Debboy'da bekleyen erlerle Kaldırım başı ve Savaştepe yönünden dalgalar halinde gelen "baskıncılar" arasındaki çatışmanın sonucu olduğu anlaşıldı. Hamdi Bey, yanma Kani Beyi ve bir kaç atlıyı alıp Debboy'a vardığı zaman durumun, umduğundan da fena olduğunu anladı. Atlı, yaya binlerce kişi şehre doğru sel gibi akıyordu. Hamdi Bey, derhal "Silâh başına" emrini vermişse de Biga'lı erlerin hemşerilerine öldüresiye ateş etmeleri olanaksızdı. Zaten sayılan da karşıdakiler© göre pek azdı.

Hamdi Bey mücadeleyi kaybettiğini anlayarak Kani Beye şu emri verdi:

"Hemen hapishaneye koş, Kara Hasan'ı ve arkadaşlarını temizle. Bu hususta Jandarma Komutanından yardım iste."

Kani Bey J. Komutanlığına gelerek durumu komutana bildirmişse de Komutan herhangi bir harekette bulunmadı. Bunun üzerine Hamdi Beyin emrini Kani Bey bizzat yerine getirdi. Tam bu sırada Anzavur kuvvetleri şehre giriyorlardı. Durumu öğrenince Kani Bey'i aramaya başladılar. Bu arada, Jandarma koğuşunda sıtmadan yatan üç eri şehit ettiler. Dairesinden çıkmakta olan Jandarma Komutanını da aynı şekilde şehit ettiler. Kani Bey'in saklandığı Rum evini haber alarak orasını sardılar. Kani Bey, üzerindeki paraları evin kızmaya verip tavan arasına çıktı ve üstündeki gizli evrakı yok etti. Bütün mermilerini kullanıp tek bombasını da savurduktan sonra son kurşunu beynine sıkmak suretiyle hayatına son verdi.

Hamdi Bey'in başına gelenler daha acıklı ve yürek paralayıcıdır. O Debboy'daki savunmanın ümitsiz olduğunu, isyancıların şehre sel gibi aktığını görünce hayvanına atlayarak Yenice Nahiyesi yönünde kaçtı. Amacı, bir kaç gün önce 40 kadar atlıyla, Yenice köydeki silâh deposundan cepheye silâh sevk etmek üzere bu köye giden Dramalı Ali Rıza Bey'le birleşmekti. Ne çare ki, Hamdi Bey'in izini kısa zamanda bulan isyancılar onu, sıkı bir şekilde takibe başladılar. Aynı zamanda Gâvur İmam denen Pomak eşkıya da Hamdi Bey'i izlemiş ve Onu İnova'da yakalamıştı. Önce elbiselerini soyarak bir iç donu ve bir göm

lekle bıraktılar. Sonra da yalınayak yürüterek, sırtına binerek türlü işkencelerle şehrin yakınma kadar getirdiler. Millî duygudan yoksun bu kudurmuş insanlara Hamdi Bey, sadece hak ettikleri ağır kelimelerle karşılık verebiliyor ve şöyle haykırıyordu:

“Kuvayı-ı Milliye ölmeyecektir. Kuvayı-ı Milliye ben değilim, bütün millettir. Ne zaman olsa benim intikamımı sizden alacaktır...”

Sonunda Pomaklar Hamdi Beyi şehit ettiler. O haliyle Biga’ya getirip ayaklarına ipler bağlayarak çarşıda ve sokak aralarında sürüklediler... Ertesi günü Anzavur, dıştan tırnağa silahlı koruyucularla gösterişli bir şekilde şehre girdi...

Atatürk, Büyük Nutuk’ta bu olayı şöyle özetlemiştir:

“Efendiler, hemen aynı günlerde Anzavur, Balıkesir ve Biga havalisinde oldukça mühim vaziyetler ihdasına muvaffak olabilişti. Başına külliyyetle miktarda adam toplamıştı. Karşısına gönderilen henüz pek körpe ve çok az miktardaki millî kuvvetler ile Biga’da kanlı bir muharebe oldu. Anzavur galip geldi. Kuvvetlerimizi dağıttı. Top ve mitralyözlerimizi gasp etti. Askerlerimizi ve zabıtlarımızı esir ve şehit etti. Akbaş Kahramanı Hamdi Bey de bu şehitler arasında idi.”

Hamdi Bey, başarılı bir idareci, cesur bir asker, duygulu bir insandı. Kendisini yakından tanıyan hemşerisi Kâzım (Özalp) Onu şiir yazan, yağlı boya ve karakalem resim yapan, piyano, keman, ut ve tambur çalan bir sanatkar; şık ve temiz giyinen, zeki, bilgili, görgülü, kibar, nükteli ve daima neşeli bir insan olarak tanıtmaktadır.

Memleketin kendisinden daha pek çok hizmetler beklediği bir dönemde vatan hainleri tarafından şehit edilen Hamdi Bey, bugün bütün milletin kalbinde yaşamakta; Demirköy İlçesinin Hamdi Bey Köyü ve Merkez İlçenin Hamdi Bey Mahallesi dolayısıyla her an anılmaktadır.

Hamdi Bey’in ve arkadaşlarının ruhları şâd olsun.

Bu vesileyle Akbaş Kalmamam Kaymakam Hamdi Bey, daha önce kendilerinden söz ettiğimiz Urfa Mutasarrıfı Nusret Bey ve Boğazlayan Kaymakamı Mehmet Kemal Bey gibi, vatan borçlarını canlarıyla ödeyen Millî şehitlerimizin kabirlerinin, onlara lâıyk bir duruma getirilmesini İçişleri Bakanlığından, ilgili İller Valiliklerinden ve İdareciler Derneği Başkanlığından rica ediyoruz.

Kaynak

— Akbaş Kahramanı Hamdi Bey, Mehmet ALDAN, Kırklareli Gazetesi, 6 Ocak 1970.

— Hamdi Akbaş, Mehmet ALDAN, idarecinin Sesi Gazetesi, Şubat 1970.

— Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, Ali ÇANKAYA, Ankara 1969.

**16 MAYIS 1985 - 15 AĞUSTOS 1985 TARİHLERİ ARASINDA
RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)**

Derleyen: Haydar ÖZTÜRKÇÜ

A.FK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Yayınlandığı Resmi Gazetenin:

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
8.5.1985	3199	25.8.1971 Tarihli ve 1475 Sayılı İş Kanununun 84'üncü Maddesinin Birinci Fıkrasına Bir Hüküm Eklenmesine Dair Kanun	22.5.19-85	18761
9.5.1985	3202	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	22.5.1985	18761
14.5.1985	3204	2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	22.5.1985	18701
21.5.1985	3206	1412 Sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	4.6.1985	18774
30.5.1985	3209	6183 Sayılı Amine Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 48 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine ve 51 inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Kanun	4.6.1935	18774
10.6.1985	3214	12.12.1984 Tarihli ve 3140 Sayılı 1985 Mali Yılı Bütçe Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	11.6.1935	18781

			Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
10.6.1985	3216	Bazı Suç Failleri Hakkında Uygulanacak Hükümlere Dair Kanun	11.6.1985	18781
10.6.1985	3217	1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Aynı Kanuna Üç Ek Madde İlavesiyle 1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununun 44 üncü Maddesinin (a) Bendinin ve 3078 Sayılı Tuz Kanununun 27 mci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	11.6.1985	18781
6.6.1985	3220	11.2.1959 tarihli ve 7201 Sayılı Tebligat Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun	15.6.1985	18785
10.6.1985	3225	Milli Savunma Bakanlığı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarına Bağlı Kurumlarda Döner Sermaye Teşkiline İlişkin Kanun	25.6.1985	18792
16.6.1985	3233	4.7.1934 Tarihli ve 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hak kında Kanun	25.6.1985	18792
			Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
3:5.1985		775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	11.6.1985	18781.

TBMM KARARLARI

			Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
5.6.1985	20	Daha evvel bütün yurttan ilan edilen ve 19.3.1985 Tarihinden İtibaren 23 ilde Dört Ay Süre ile Uzatılan Sıkıyönetimin Bazı illerde Kaldırılmasına, Bazı illerde Uzatılmasına Dair Karar	8.6.1985	18778
5.6.1985	21	Daha Evvel 11 ilde ilan Edilen ve Bir İlde Uzatılan Olağanüstü Halin Bazı illerde Kaldırılmasına Bazı illerde Uzatılmasına Dair Karar	8.6.1985	18778
5.6.1985	22	Ankara, Artvin, Edime, Erzincan, İzmir ve Ordu illerinde Dört Ay Süre ile Olağanüstü Hal ilanına Dair Karar	8.6.1985	18778

IV. TÜZÜKLER**Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının:**

			Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
31.5.1985	85/9529	Sosyal Sigorta Sağlık İşlemleri Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	3.7.1985	18800
16.7.1985	85/9709	Sahil Güvenlik Komutanlığının İdari ve Adli Görevlerine ilişkin Tüzük	7.8.1985	18835

V.**BAKANLAR KURULU KARARLARI**

			Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
8.5.1985	85/9461	98 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması	22.5.1985	18761

Yayınlandığı Resmi
Gazetenin

Tarihî	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
15.5.1985	85/9492	34 kişiye Türk vatandaşlığının kaybettirilmesi ve bu kişilerin Türkiye’de bulunan mallarının hazinece tasfiye edilmesi	23.5.1985	18765
8.5.1985	85/9485	227 kişiye Türk vatandaşlığından çıkma izni verilmesi	27.5.1985	18766
31.5.1985	85/9524	Vali atama kararnamesi	4.6.1935	18774
3.6.1985	85/9528	Ankara, Artvin, Edirne, Erzincan, İzmir ve Ordu illerinde 4 ay süreyle olağanüstü hal ilan edilmesi	5.6.1985	18775 Mükerrer
3.6.1985	85/9555	218 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması	14.6.1985	18784
3.6.1985	85/9557	383 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi	14.6.1985	18784
3.6.1985	85/9546	13.6.1984 Gün ve 84/8203 Sayılı Kararname’ye Ekli Liste’nin 58 Sıra Numarasında Kayıtlı Şener Kutay Hakkındaki Hükmün İptal Edilmesi	16.6.1985	18786 Mükerrer
27.6.1985	85/9621	Turizmi Teşvik Kanununun 33 üncü Maddesinde Belirtilen Durumlarda Uygulanan Para Cezalarının İki Misli Arttırılması	10.7.1985	18807
2.7.1985	85/9653	Yurt Dışında Basılan Bazı Yaymaların Türkiye’ye Sokulmasının ve Dağıtılmasının Yasaklanması	21.7.1985	18818
10.7.1985	85/9378	Geçici Köy Korucularına Ödenecek Aylık Ücret, Giyim Bedeli ile Hizmetin Sonunda Verilecek Tazminata Dair Esasların Yürürlüğe Konulması	29.7.1985	18826

VI. YÖNETMELİKLER
A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN
YÖNETMELİKLER

Yürürlüğe Koyan

Bakanlar Kurulu Kararının;

Yayınlandığı Resmi
Gazetenin.

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
26.4.1985	85/9430	Özel ve Resmi Kombinaların Kuruluş ve İşleyişini Gösterir Yönetmelik'in Değişik 36 ncı Maddesinin Değiştirilmesi	16.5.1985	18756
26.4.1985	85/9453	Muayene ve Kabul İşlemlerine Ait Yönetmelik'in Yürürlüğe Konulması	10.6.1985	18780
10.7.1985	85/S872	Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmeliğe Bir Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik'in Yürürlüğe Konulması	7.8.1985	18835

B. BAKANLIKLAR VE KURUMLAR TARAFINDAN
YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yayınlandığı
Resmî Gazetenin;

Konusu	Tarihi	Sayısı
Emniyet Teşkilatında Bir Memuriyete İlk Defa Atanacaklar İçin Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik'in 22nci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik.	16.5.1985	18756
3086 Sayılı Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik	18.5.1985	18758
Camilerin, Bakım, Onarım, Temizlik ve Çevre Tanzimi Yönetmeliği	24.5.1985	18763
Polis Kolejlerine Giriş Yönetmeliği	9.6.1985	18779
Karayolları Trafik Yönetmeliği	16.6.1985	18786 Mükerrer
Trafik Para Cezalarının Tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Esas ve Usuller İle Kullanılacak Suç ve Ceza Tutanağının Şekli ve Kullanma Esasları Yönetmeliği	16.6.1985	18786 Mükerrer

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Çocuk Trafik Eğitim Parkları Yönetmeliği	18.6.1985	18786
Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Yönetmeliği	16.6.1985	Mükerrer 18786
Trafik Kuruluşları İle Personelin Görev ve Çalışma Yönetmeliği	16.6.1985	Mükerrer 18786
Trafik İşaretleri Hakkında Yönetmelik	19.6.1985	18789
Karayolu Trafik Güvenliğinin Sağlanması Yönünden, Yolun Yapısında Yapılacak Her Türlü Çalışmalarda Alınacak Tedbirler İle Karayolu Dışında, Kenarında veya Üzerindeki Diğer Levhalar, Işıklar ve İşaretlemeler Hakkında Yönetmelik	19.6.1985	18789
Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Tesisler Hakkında Yönetmelik	19.6.1985	18789
Araçların Muayeneleriyle Muayene İstasyonlarının Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik	19.6.1985	18789
Araçların İmal, Tadil, Montajı Hakkında Yönetmelik	19.6.1985	18789
Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin Yürürlüğe Konulması	29.6.1985	18796
Genel Nüfus Sayımı Sayım Komiteleri ve Bürolarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esaslarına Ait Yönetmelik	1.7.1985	18798
Resmi Gazete ve Tutanak Dergisi Abone Usul ve Şartları ile Resmi Gazete Perakende Satış Fiyatlarına Ait Esaslar	4.7.1985	18801
28.4.1984 Tarih ve 18383 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerine ilaveler Yapılmasına Dair Yönetmelik	5.7.1985	18802
Turizmi Teşvik Kanununun Cezai Hükümlerinin Uygulanması Hakkında Yönetmelik	19.7.1985	18816
Turizmi Teşvik Kanunu Gereğince Uygulanacak Para Cezalarının Tahsili ve Turizmi Geliştirme Fonuna Aktarılması Hakkında Yönetmelik	19.7.1985	18816
Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür ve Turizm Müdürlüklerinin Görev-Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik	30.7.1985	18827

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
	Tarihi	Sayısı
Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulama Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmelik	31.7.1985	18828
Baraj İnşaatı İçin Yapılan Kamulaştırmalarda, Kamulaştırma Sahasına Mücavir Taşınmaz Malların Kamulaştırılması Hakkında Yönetmelik	8,8.1985	18834
Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik	8,8.1985	18836

VII. TEBLİĞLER VE GENELGELER

Seri	Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
	Tarihi	Sayısı
Numarası Konusu		
1985/9 1936 Mali Yılı Bütçe Çağrısı	13.6.1985	10783
1885 li Çocuklara Hızlandırılmış Aşı Kampanyası Yapılması	27.6.1885	18734

VIII İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ BİRİMLERİNCE VE BAĞLI KURULUŞLARINCA HAZIRLANAN VE RESMİ GAZETE'DE YER ALMAYAN GENELGELER

1. 16/5 Sayılı Gümrük Kanunu ve 11.4.1984 tarihli ve 18369 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Gümrük Yönetmeliğine dayanılarak Türkiye'deki kamu yararına çalışan derneklere ve kamunun faydasına parasız tahsis edilmiş Bakanlar Kurulunca tespit edilen tesisler ile resmi teşekküllere, belediye ve koy tüzel kişiliklerine oto bağışları hakkında olup, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 24.4.1985 günü ve 529 (85) 8919 Sayısı ile gönderilmiştir.

2. 11 Ağustos 1983 gün ve 18312 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2871 Sayılı "Kamu Görevlileriyle ilgili Mal Bildirimi Kanunu" uyarınca Köy Muhtarlığı ve İhtiyar Meclisi üyeliği dışında Mahalli İdarelerde seçimle gelinen görevlerde bulunanlardan aylık, ücret ve ödenek alan belediye başkanlarının, hakkı huzur alan belediye encümeni üyeleri, nüfusu yetmiş binin üzerinde olup hakkı huzur alan belediye meclisi üyeleri ile ödenek alan İl Daimi Encümeni ve İl Genel Meclisi Üyelerinin 2871 Sayılı Kanuna göre mal bildiriminde bulunmaları gerektiği hakkında olup, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 28.5.1885 gün ve 521-85-06-82/ 24255 Sayısı ile gönderilmiştir.

3. Belediyeler tarafından satın alınacak İş Makinaları hakkında Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından koordinatörlüğü yapılan "İş Ma-

kınalan ve Düzenleme Komisyonundan görüş alındıktan sonra her aşamada yapılacak işlemlerde, 2886 Sayılı Kanunun 35 inci ve 51 inci maddelerinin uygulanacağına ilişkin olup, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 6.6.1985 tarih, ve 529(851/9178 Sayısı ile gönderilmiştir.

4. 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun yürürlüğe girdiği ve toplu pazarlık döneminin başladığı ve geçen zaman içinde Bakanlığımızca yapılan genel değerlendirmede 2822 Sayılı Kanunun 16 ncı maddesi hükmünce verilen; Toplu Görüşmelerin başlanabileceğine Müşteride Yetki Belgesi sonucu çağrıya ilişkin görüşmelerin özellikle küçük belediyelerce aksatıldığı veya görüşmelere hiç oturmadıkları, Kanun gereği tayin edilen Resmi Arabulucularla temasa geçmedikleri Bakanlığımıza gelen belgelerden ve vaki müracaatlardan anlaşılmış olup, bu nedenle Bakanlığımızca tespit edilecek aksaklıkların, çalışma barışının arzu edilen düzeye çıkarılabilmesi için Makamlarınca onay alınması halinde belediyelerin Toplu İş Sözleşmelerine katılmaları ve yasal görevlerini yerine getirmelerine dair olup, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 29.5.1985 tarihli ve 521-85-06-146/24270 Sayısı ile gönderilmiştir.

5. 18.10.1983 tarih ve 2S18 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun 30 uncu Maddesi gereğince hava kirliliğinden etkilenen büyük şehirlerde, belediyelerin ve kamu kuruluşlarının kendilerine ait araçlardan duman çıkmasını önleyici tedbir almaları, duman çıkaran özel halk otobüslerini çalıştırmamaları ve bu konuda özel şahıslara ait vasıta sürücülerinin de Emniyet Trafik Teşkilatınca uyarılmalarına ilişkin olup Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 1.7.1985 gün ve 521-85- 06-146/24976 Sayısı ile gönderilmiştir.